نموذج ترخيص

أنا الطالب : محمد راشد فلاح الرسمي العازمي أمنح الجامعة الأردنية و/ أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و / أو استعمال و / أو استغلال و / أو ترجمة و / أو تصوير و / أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و / أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة الماجستير / الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها.

الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة في القانون الكويتي

"دراسة مقارنة بالقانون الأردني"

وذلك لغايات البحث العلمي و / أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و / أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: محمد راشد فلاح الرسمي العازمي

التوقيع:

التاريخ: ٢٠١٥/١١/٢٥

الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة في القانون الكويتي

(دراسة مقارنة بالقانون الأردني)

إعداد

محمد راشد فلاح علي الوسمي العازمي

المشرف

الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراة في القانون العام

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

كانون الثاني / 2015

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة بعنـــــوان: (الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة في القانون الكويتي "دراسة مقارنة بالقانون الأردني") وأجيزت بتاريخ 2015/11/18.

الأستاذ الدكتور/محمد علي الخلايلة..................مشـــرفاً.......................................

أستاذ/القانون الإداري.

الدكتورة/ لينة عبدالله شبيب........................ عضـــواً...

أستاذ مشارك/ قانون مالية عامة.

الدكتورة/ عبير بشير دبابنة......................... عضـــواً...

أستاذ مشارك/ القانون الدستوري.

الأستاذ الدكتور/ حمدي سليمان قبيلات........... عضـــواً خارجياً..................................

أستاذ / القانون الإداري (جامعة الإسراء).

الاهداء

الى وطني الحبيب ...

الى من علموني حب الحق والخير أساتذتي الأفاضل...

الى نبع الحكمة والبسمة الطيبة أبي الحبيب...

الى الحضن الدافئ والحب المتدفق أُمي الحبيبة...

الى رفيقتي في العمر وراعيتي بالنصيحة زوجتي الغالية...

الى ملجأ الأمان والموعظة الحسنة أخواني وأخواتي ...

إلى......أحبائي....

أُهدي هذا الجهد المتواضع...

الشكر

إلى جامعتي الحبيبة الجامعة الاردنية

إلى مشرفي القدير

الاستاذ الدكتور محمد الخلايلة حفظه الله ورعاه

إلى لجنة مناقشة هذه الرسالة على جهدهم الذي بذلوه

إلى أساتذة كلية القانون في الجامعة الاردنية

وإلى كل من ساعدني في إعداد هذا الجهد المتواضع

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان

فهرس المحتويات

الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة في القانون الكويتي (دراسة مقارنة بالقانون الاردني)

إعداد

محمد راشد فلاح علي الوسمي العازمي

المشرف

الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة

الملخص

تتعلق هذه الدراسة بأحد الموضوعات المهمة التي تدرس في المجال القانوني الإداري والدستوري، وهي مسألة مراسيم الضرورة والتي لها عدة مسميات منها: القوانين المؤقتة في الأردن، أو المراسيم بقوانين كما في الكويت، التي تعد حالة استثنائية من التشريع، تظهر في حالة الضرورة، وفي حالات استثنائية لا تكون فيها السلطة التشريعية في حالة انعقاد ولمواجهة حالات طارئة.

لذا، فإن هذه الدراسة عبارة عن محاولة متواضعة للبحث في الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة أو المراسيم بقوانين في دولة الكويت بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في الأردن، والقيود التي تحول دون اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية في هذا المجال، ولعدم التوسع في وضع مثل هذه القوانين الاستثنائية، ومنع استبداد السلطة التنفيذية بما يخالف المبادئ الديمقراطية الأساسية وفلسفة الحكم الديمقراطي. وفي سبيل ذلك، تناولت الدراسة التعريف بمفهوم المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة، والسلطة المعنية بإصدارها في القانونين الكويتي والأردني، ومظاهر الرقابة عليها في كلا البلدين.

وقد قُسمت الدراسة إلى أربعة فصول؛ يبحث الفصل الأول منها في مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم سلطات الدولة ووظائفها، أما الثاني، فيبحث في ماهية القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين ومعايير تمييزها ، في حين يعالج الفصل الثالث سلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، أما الفصل الرابع فقد خصص للحديث عن الرقابة البرلمانية والقضائية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، وفي النهاية خلصت الدراسة إلى وضع عدد من النتائج والتوصيات.

المقدمة

هناك الكثير من المجالات التي يبرز فيها مفهوم الضرورة، فهو من المفاهيم القانونية المتوفرة في فروع القانون كافة، وبخاصة في القانون الجنائي والقانون الإداري والدستوري، ففي القانون الجنائي تعد حالة الضرورة من موانع المسؤولية الجزائية، وتحتل أهمية واسعة في نطاق منع قيام ونشوء المسؤولية الجنائية لمرتكب الفعل في ظل الظروف التي تتوافر فيها، وتعد حالة الضرورة أيضًا من النظريات التي تعد استثناءً على مبدأ المشروعية في إطار القانون الإداري، فتبرر للإدارة الخروج على مبدأ المشروعية لمواجهة حالات معينة تحت مسمى نظرية الظروف الطارئة، وتوجد كذلك في المجال الدستوري، فتبرر لجوء السلطة التنفيذية إلى ممارسة الوظيفة التشريعية، عن طريق ما يسمى بأنظمة الضرورة في بعض الدول مثل مصر، والمراسيم بقوانين في الكويت، أو القوانين المؤقتة في الأردن.

وتركز الدراسة بشكل أكبر على الوضع في القانون الدستوري من حيث عَدُّ حالة الضرورة من الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية مباشرة وظيفة التشريع في إطار العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تلك العلاقة التي كانت دومًا علاقة جدلية، إلَّا أنه لا يمكن الاستغناء عنها، حيث تستمر الحاجة إليها باستمرار، ولا بد من التفكير دومًا في كيفية رسم حدودها، ووضع القيود التي تحول دون تغوُّل السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية، والعكس صحيح، فهذه العلاقة يتخللها نوع من التعاون المحاط ببعض القيود والضوابط، إذ أن الأمر ليس متاحًا من حيث المبدأ أمام أي سلطة لمباشرة اختصاصات سلطة أخرى، استنادًا إلى مبدأ الفصل بين السلطات.

ومن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إمكانية إصدار السلطة التنفيذية لقواعد قانونية في حالات استثنائية لا تكون فيها السلطة التشريعية في حالة انعقاد؛ وذلك لمواجهة حالات طارئة، وهذا ما يجسد التعاون بين السلطات، وإذا كان بالإمكان الحديث دومًا عن مزايا هذه الصلاحية والاعتراف بأهميتها، وأنها تحقق فوائد في مختلف المجالات، إلَّا أنه يبقى الخوف والحذر من استغلال هذه الصلاحية للاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، ومن ثم ظهور ما يعرف بتحكم السلطة التنفيذية واستبدادها وتسلطها، بما يخالف المبادئ الديمقراطية الأساسية وفلسفة الحكم الديمقراطي. وعليه، فقد رأينا في هذه الدراسة أن نتناول أحد الموضوعات المهمة في إطار تلك العلاقة الجدلية، وهو موضوع التشريعات الاستثنائية، التي تمتلك السلطة التنفيذية إصدارها ضمن ضوابط وشروط سنعالجها في هذه الدراسة، حيث

تسمى هذه التشريعات تشريعات الضرورة أو مراسيم الضرورة، حيث تختلف التسمية من بلد لآخر، وفي القانون الأردني تعرف بالقوانين المؤقتة وفي الكويت المراسيم بقوانين.

مشكلة الدراسة

إن الغرض من هذه الدراسة هو البحث في الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة في دولة الكويت، التي تقابل القوانين المؤقتة في الأردن، وهي تلك التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية، في حالات طارئة خلافًا للأصل الذي يجعل سلطة سن القواعد القانونية بيد السلطة التشريعية، وذلك من حيث التعرف على سلطة اصدارها، والضوابط والقيود التي تحيط بها، والرقابة عليها. حيث تكمن المشكلة الرئيسية في الإجابة على التساؤل التالي: هل تمارس سلطة إصدار مراسيم الضرورة في الكويت بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في الأردن ضمن الضوابط والشروط الدستورية، وهل الرقابة البرلمانية والقضائية على ممارستها تعدّ فاعلة وتحول دون التعسف في استخدام هذه السلطة؟

أهمية الدراسة

لقد أشرنا إلى أن مسألة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية علاقة جدلية قديمة ومتجددة، تستمر الحاجة إليها باستمرار؛ لوضع القيود التي تحول دون تغوُّل السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة التشريعية، فعلى الرغم من أن هذه العلاقة وفي ظل الأنظمة كافة (الرئاسية والنيابية) لا تقوم على الفصل الكامل بين السلطتين وفيها كثير من مظاهر التعاون، فإن هذا التعاون يحيطه الكثير من القيود والضوابط.

ومن مظاهر التعاون بين السلطات، أن المُشرِّع يمنح السلطة التنفيذية- عادةً- سلطة إصدار قواعد قانونية في حالات استثنائية، لا تكون فيها السلطة التشريعية في حالة تكوين أو انعقاد لمواجهة حالات طارئة، وهذا يجسد فكرة التعاون والتكامل بين السلطات القائمة في الدولة، وإذا كان بالإمكان الحديث عن مزايا هذه الصلاحية والاعتراف بأهميتها، وأنها ستحقق فوائد في مختلف المجالات، إلَّا أنه تبقى - كما أشرنا- حالة من الخوف والحذر من استغلال هذه الصلاحية للاعتداء على اختصاص السلطة التشريعية، ومن ثم ظهور ما يعرف بتحكم السلطة التنفيذية، واستبدادها، وتسلطها على نحو يخالف المبادئ الديمقراطية الأساسية وفلسفة الحكم الديمقراطي.

وبالنظر إلى أهمية موضوع مراسيم الضرورة في الكويت، وما يثيره هذا الموضوع من إشكاليات دستورية، وبالنظر إلى التطورات التي حصلت في الأردن في مجال القوانين المؤقتة، في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م، ومدى إمكانية الاستفادة من التجربة الأردنية في هذا المجال، فقد رأينا اجراء هذه الدراسة المتواضعة.

أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، أهمها ما يأتي:

1. التعريف بمفهوم المراسيم بقوانين في القانون الكويتي وتطورها التاريخي، بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في الأردن.
2. التعرُّف على آلية مباشرة السلطة التنفيذية في الكويت للوظيفة التشريعية لها والمتمثلة بإصدار المراسيم بقوانين، بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في الأردن.
3. التعرُّف على أحكام المراسيم بقوانين وضوابطها في الكويت، بالمقارنة مع بعض التشريعات المقارنة، وبخاصة القانون الأردني بعد التعديلات الدستورية الأخيرة المتعلقة بالقوانين المؤقتة.
4. التعرُّف على مظاهر الرقابة القضائية والبرلمانية التي تمارس على المراسيم بقوانين ومن منظور مقارن.

أسئلة الدراسة أو فرضياتها:

تجيب الدراسة عن الأسئلة الآتية:

1- ما هو مفهوم المراسيم بقوانين في القانون الكويتي و القوانين المؤقتة في الأردن وتطورها التاريخي؟

2- ما الضوابط والأحكام التي تحيط بمراسيم الضرورة في الكويت، بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في الأردن؟

3- ما هي السلطة المعنية بإصدار مراسيم الضرورة في الكويت، بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في الأردن ؟

4- هل ينظم الدستور العلاقة بين السلطات بما يكفي لتحقيق الضوابط والأحكام التي تحيط بمراسيم الضرورة ؟

5- ما هي التشريعات الناظمة لعمل السلطة التنفيذية لتحقيق الضوابط القانونية التي تحيط بمراسيم الضرورة ؟

6- ما هي وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق تلك الضوابط والأحكام ؟

7- هل تتفق الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية مع المبادئ القانونية العامة وللمعطيات والمبادئ الدستورية ؟

8- ما مظاهر الرقابة على سلطة إصدار مراسيم الضرورة؟ وهل تحقق الغاية المرجوة منها ؟ بالمقارنة مع الرقابة على سلطة اصدار القوانين المؤقتة في الأردن.

الدراسات السابقة

هناك بعض الدراسات التي تقترب من موضوع الدراسة، وتتشابه معه كالآتي:

أولاً: دراسة الجعافرة، عودة(2014م)، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م.**

تناولت هذه الدراسة والتي تعد رسالة ماجستير في جامعة مؤتة أحكام القوانين المؤقتة في الأردن، بما في ذلك ما طرأ من تعديلات تتعلق بها في التعديلات الدستورية لعام 2011م، كما تناولت بعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية في هذا الشأن، وتعد من أقرب الدراسات إلى دراستنا، إلا أنها تتعلق بالأردن، ولم تتطرق إلى النظام القانون لمراسيم الضرورة في النظام القانوني الكويتي.

ثانياً: دراسة الخطيب، نعمان(1988)، **القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الاردني**

تناولت هذه الدراسة القوانين المؤقتة في الأردن على شكل بحث علمي، وكانت دراسة مقارنة، حيث بينت أحكام هذا النوع من التشريعات في الأردن، إلا أنه يلاحظ عليها أنها قديمة، بالتالي

لم تتناول التطورات الحديثة في هذا المجال والتعديلات الدستورية الأخيرة، كما أنها لم تتطرق لمراسيم الضرورة في الكويت.

ثالثاً: دراسة راضي، عبد اللطيف(2011م)، **فهم الدستور ومنهج التفسير: العلاقة بين الحكومة ومجلس الامة وفق احكام المحكمة الدستورية**

تطرقت هذه الدراسة لتفسير العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة في الكويت، وذلك من منظور أحكام المحكمة الدستورية، وتعد مسألة المراسيم بقوانين من ضمن هذه العلاقة، إلا أنها اتجهت لفكرة التفسير أكثر من الحديث عن القوانين المؤقتة والعلاقة بشكل عام.

رابعاً: دراسة الطراونة، مهند(2009م)، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني**

تتناول هذه الدراسة موضع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو موضوع واسع يتضمن موضوع القوانين المؤقتة باعتباره من صور التعاون بين السلطتين، إلا انها لم يتم تناول هذا الموضوع بالتفصيل والإحاطة بكافة الأحكام المتعلقة به، لوجود كثير من صور العلاقة، كما أنها لم تتناول الى صور الرقابة ومحددات هذا النوع من التشريعات، وهي دراسة تقتصر على هذه العلاقة في حدود النظام القانوني الأردني.

خامساً: الفيلكاوي، آلاء(2007-2008م)، **التنظيم القانوني للرقابة على دستورية القوانين**

تتناول هذه الدراسة جانباً واحداً من الجوانب التي تتناولها دراستنا، وهو الرقابة على دستورية القوانين، باعتبارها مظهراً من مظاهر الرقابة على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، إلى جانب الرقابة السياسية او البرلمانية، بالتالي فإن هذه الدراسة لم تتناول باقي الأحكام المتعلقة بالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

سادساً: دراسة ملحم، محمد(2008م)، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**

تعد هذه الدراسة من الدراسات القريبة أيضاً من دراستنا، حيث تناولت موضوع القوانين المؤقتة بغالبية جزئياته وتفاصيله، باعتبارها من اختصاص السلطة التنفيذية التي يرأسها رأس الدولة، وبالرغم من حداثتها إلا أنها تتعلق بالوضع ما قبل التعديلات الدستورية الأخيرة، كما أنها تقتصر على الوضع في الأردن.

إلا أن دراستنا تتميز عن هذه الدراسات في بعض الجوانب، منها أنها:

1. دراسة مقارنة تتعلق بمراسيم الضرورة في الكويت وما يقابلها من قوانين مؤقتة في القانون المقارن.
2. دراسة تحليلية تتم في ضوء التعديلات الأخيرة (عام 2011م)، التي أُجريت على الدستور الأردني، والتي تضمنت تطورًا نوعيًّا في مجال القوانين المؤقتة التي ستكون محل مقارنة مع مراسيم الضرورة في الكويت.
3. تتضمن أحكامًا قضائية حديثة فيما يتعلق بموضوع الدراسة في الكويت وفي الأنظمة القانونية المقارنة، وبشكل خاص القانون الأردني.

منهج البحث

تعتمد الدراسة على المناهج الآتية:

1. المنهج الوصفي

من خلال وصف التشريعات المختلفة التي تنظم عمل السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطات الأخرى ووظائفها، وكيفية توزع الوظائف فيما بينها- وبشكل خاص- ما يتعلق بالوظيفة التشريعية التي يمكن أن تمارسها السلطة التنفيذية في حالة غياب البرلمان، وتصف أيضًا عملية الرقابة التي تمارسها هذه السلطات على بعضها، وتشمل هذه التشريعات الدستور والقوانين العادية الصادرة عن البرلمان والأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية.

2. المنهج التحليلي

يستخدم الباحث الأسلوب التحليلي للنصوص التشريعية، والأحكام القضائية، والآراء الفقهية التي تتعلق بعمل السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، وبخاصة في مجال سلطتها المتعلقة بإصدار مراسيم الضرورة.

3. المنهج المقارن

من خلال مقارنة النصوص التشريعية والأحكام القضائية والآراء الفقهية في كل من القانون الكويتي والقانون الأردني في مجال موضوع الدراسة؛ إيمانًا من الباحث بأهمية الدراسة المقارنة في المجال القانوني، إذ إنها المرآة التي نرى أنفسنا من خلالها، وهي في الوقت ذاته النافذة التي نرى الآخرين من خلالها؛ للإفادة والاستفادة من التجارب القانونية المختلفة.

خطة الدراسة:

في ضوء ما تقدم، سيقسم الباحث الدراسة إلى أربعة فصول تتضمن مجموعة من المباحث والمطالب على النحو الآتي:

الفصل الأول: مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم سلطات الدولة ووظائفها

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته.

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات في الأردن والكويت.

الفصل الثاني: ماهية القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين ومعايير تمييزها.

المبحث الأول: مفهوم القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الثاني: معيار تمييز القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين وطبيعتها القانونية.

الفصل الثالث: حدود سلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الأول: حدود سلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني.

المبحث الثاني: حدود سلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي.

الفصل الرابع: الرقابة على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

النتائج والتوصيات.

الفصل الأول

مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتنظيم سلطات الدولة ووظائفها

لتعميق الفهم بالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، لابد من معرفة أن الاصل في الدولة ثلاث وظائف رئيسية هي التشريع والتنفيذ والقضاء، وهذه الوظائف قد انيطت بموجب النظم الديمقراطية الحديثة بثلاثة سلطات هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. وأن السلطة التشريعية تملك وظيفة التشريع كأصل عام، واستثناء يحق للسلطة التنفيذية في احوال معينة ممارسة الوظيفة التشريعية، بالتالي يمكن القول ان مبدأ الفصل بين السلطات يعد الاساس الذي يتم من خلاله تنظيم سلطات الدولة وتوزيع وظائفها بين هذه السلطات.

ومبدأ الفصل يضع وظيفة التشريع بيد السلطة التنفيذية إلا في حالة الضرورة، حيث يمكن للسلطة التنفيذية ذلك وفقاً لأوضاع وضوابط قانونية معينة. وبما أن حالة الضرورة تعد من الوسائل التي تلجأ السلطة التنفيذية لها لمواجهة حالة اضطرارية تتطلب تدخلًا تشريعيًا، وهو استثناء على أصل هذه الوظيفة التي تعد من اختصاص السلطة التشريعية، فإنه لا بد من البحث في مبررات خروج السلطة التنفيذية على هذا الأصل ومباشرتها الوظيفة التشريعية. وبفهم الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، ومعرفة مبررات خروج السلطة التنفيذية عن اختصاصها ومباشرة وظيفة تشريعية، فيمكن فهم النظام القانوني لحالة الضرورة والتشريعات التي تصدر خلالها، كالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، والتعرف على أهم تطبيقاتها في المجال الدستوري.

وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات في الأردن والكويت.

المبحث الأول

مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته

يلعب مبدأ الفصل بين السلطات دوراً كبيراً في منع استبداد السلطات، ويكفل الحقوق والحريات ويصونها، ويقوم على توزيع السلطة بين أكثر من جهة، ويحدد العلاقة بينها، ويقصد به حالة من التعاون والتوازن فيما بين السلطات وليس الفصل المطلق بينها، ويتحقق ذلك بالاعتراف للسلطة التنفيذية بوسائل تؤثر بها في السلطة التشريعية، كالدعوة إلى الانعقاد واقتراح القوانين، والاعتراف للسلطة التشريعية بوسائل تؤثر بها في السلطة التنفيذية كحق السؤال والاستجواب وطرح الثقة بالحكومة.

وقد اتخذ مبدأ الفصل بين السلطات عدة مفاهيم، فقد فُهِمَ على أنه فصل تام بين السلطات (كما هو حال الأنظمة الرئاسية)، وفهم على أنه فصل مرن (كما هو في النظم البرلمانية)، في حين أن بعض النظم لم تعمل به، وتدمج السلطتين التشريعية والتنفيذية في سلطة واحدة، كنظام حكومة الجمعية في سويسرا. وعليه، فإن طبيعة النظام البرلماني لا تقوم على الفصل التام بين السلطات، فلا يتلاءم معه أن تطغى وتعتدي أي سلطة على صلاحيات السلطة الأخرى، بل لا بد من إيجاد علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تقوم على التعاون والتوازن بينهما. وهذا- بالطبع- يقتضي وجود نوع من الرقابة والصلاحيات تمتلكها كل سلطة، وتستخدمها تجاه الأخرى عندما تعتدي على صلاحياتها.

ولعلاقة هذا المبدأ بموضوع القوانين المؤقتة ومراسيم الضرورة، فقد رأينا أن يتم تناوله وبايجاز شديد من خلال مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: مظاهر التداخل بين السلطات.

كالمطلب الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

يعد مبدأ الفصل بين السلطات بالمعنى الذي أشرنا إليه من الضمانات الرئيسة لشرعية السلطة ومقومات الدولة القانونية، واستناداً إليه يمكن أن تمارس الرقابة على أعمال الإدارة، والرقابة على دستورية القوانين، حيث تمارس كل سلطة تلك الصلاحيات المنوطة بها بموجب الدستور، ودون تدخل السلطات الأخرى بعملها ووظيفتها الدستورية.

ولمبدأ الفصل بين السلطات مظهرين هما الفصل التام بين السلطات والفصل المرن بينهما[1]، ففي الأنظمة الرئاسية نجد الفصل التام أو المطلق بين السلطات، وعدم وجود أي نوع من التعاون أو التدخل بينها، وتتمثل أهم مظاهر الفصل بين السلطات في ما يأتي [2]:

أ. تعيين الوزراء وعزلهم من خلال رئيس السلطة التنفيذية، ويختارهم من غير أعضاء البرلمان.

ب. ليس للسلطة التنفيذية أي سلطان على السلطة التشريعية، التي يكون لها الاجتماع دون حاجة إلى دعوة من السلطة التنفيذية، ولا يحق للسلطة التنفيذية حل أي من مجلسي السلطة التشريعية.

ج. لا تمارس السلطة التنفيذية وظيفةً تشريعيةً، سواء من حيث اقتراح القوانين أو سنها، وكل ما تملكه هو لفت نظر التشريعية إلى إصدار تشريع معين لمسألة معينة.

وهناك من يمتدح الفصل التام بين السلطات، بحيث نكون أمام فصل عضوي ووظيفي بين السلطات، وأن هذا ما يتفق باعتقادهم مع وجهة نظر مؤسس هذا المبدأ (مونتسكيو)، وما أراده رجال الثورة الفرنسية. وبالمقابل هناك من يرى بأن الفصل التام هو تفسير ثوري وفهم غير صحيح لمبدأ الفصل، وأن الفهم الصحيح له هو الفهم على أساس التوازن والتعاون[3]، وهذا ما يتفق معه الباحث.

---

(1) الجليل، عدنان حمودي (1982م)، **النظم السياسية**، جامعة الكويت، الكويت، ص137. متولي، عبد الحميد(1999م)، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، منشأة دار المعارف، الإسكندرية، ص179. شطناوي، فيصل (2003م)، **النظم السياسية والقانوني الدستوري**، دار ومكتبة الحامد، عمان، ط1، ص199.

(2) متولي، عبدالحميد، مرجع سابق، ص180.

(3) حول وجهات النظر المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات انظر: بسيوني، عبد الغني (1992)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص252-253 . ومتولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص180. والجليل، عدنان حمودي(1985م)، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، **مجلة الحقوق**، كلية

وتختلف الصورة تماماً في النظام البرلماني حيث نجد ما يسمى الفصل المرن بين السلطات، حيث تأخذ العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية شكل الرجحان لمصحلة السلطة التشريعية، أو الرجحان لصالح السلطة التنفيذية، أو أن تأخذ صورة التوازن والتعاون بين السلطتين وهو النموذج المأخوذ به في النظكام البرلماني[1]، وتمثل الصورتان الأوليان باعتقادنا تطبيقًا خاطئًا لمبدأ الفصل، أما الصورة الثالثة، فتمثل التطبيق المتوازن والفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات، من خلال إيجاد وسائل كل سلطة تؤثر بها في الأخرى[2].

المطلب الثاني

مظاهر التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

لقد أشرنا للتو إلى أن الفهم الحقيقي والصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات هو الفهم القائم على افتراض وجود توازن وتعاون بين السلطات، وهذا التوازن لا يمكن أن يتم دون إيجاد وسائل تمتلكها كل سلطة وتؤثر بها في الأخرى، فهناك مظاهر تتدخل بها كل سلطة تجاه الأخرى تعد من جانب مظاهر لتدخل سلطة بعمل سلطة أخرى، ومن جانب آخر تعد وسائل للتأُثير من قبل سلطة في السلطة الأخرى.

الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة التاسعة ، الطبعة الثانية سنة 1997م، ص125-126. وشطناوي، فيصل ، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص198.

(1) متولي، عبد الحميد ، مرجع سابق، ص180-181.

(2)الجليل، عدنان حمودي ، **النظم السياسية**، مرجع سابق، ص141.

الفرع الأول

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

أولًا: التدخل في تكوين البرلمان، ويتمثل بالدعوة إلى اجراء الانتخابات النيابية، ويتم ذلك من قبل شخص رئيس الدولة، سواء بعد انتهاء المدة المقررة للمجلس (الفصل التشريعي)، أو بعد حلِّ المجلس قبل انتهاء المدة المحددة له في الدستور[1]. حيث تمتلك السلطة التنفيذية حق تحديد مواعيد الانتخابات، وإعداد جدول الناخبين، والإشراف على العملية الانتخابية [2]. كما يتمثل بقيام السلطة التنفيذيةفي بعض الدساتير بتعيين بعض أعضاء السلطة التشريعية، سواء تعيين بعض الأعضاء في مجلس النواب كان، أم تعيين مجلس نيابي آخر غير المجلس المنتخب، كمجلس الأعيان في الأردن[3].

ثانياً دعوة البرلمان إلى الانعقاد: حيث تتولى السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد في دورات حسب النظام الدستوري القائم، وغالبًا ما ينعقد البرلمان في دورات عادية أو دورات غير عادية أو دورات استثنائية[4]. وتأتي هذه الدعوة من قبل السلطة التنفيذية ممثلة بجلالة الملك حسب الدستور الأردني[5]، والأمير في النظام الدستوري الكويتي[6].

ثالثًا: الجمع في بعض الأنظمة بين عضوية البرلمان والوزارة، الذي يتم إما بنص صريح في الدستور، أو بالاستناد إلى عرف دستوري. ويكون للوزير الاشتراك في السلطة التشريعية بأعمالها وصلاحياتها جميعها، وفي المقابل الدفاع عن سياسة الحكومة[7].

ويرى الباحث أن الجمع بين العضويتين يعد من باب الدمج بين السلطتين ويمهد له، ويعد التفافًا على مبدأ القصل، ويشكل خطرًا على استقلال السلطة التشريعية خاصةً، فضلًا على أنه لا يمكن تصور الدمج من باب التعاون، إذ إن هناك الكثير من مظاهر التعاون تبتعد في الشبهات عن فكرة الدمج.

(**1**) المادة 1/34 من الدستور الأردني، وتنصُّ على أن الملك هو من يأمر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون.
(2) الخطيب، نعمان (2004م)، **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، مكتبة دار النشر للثقافة والتوزيع، ط1، ص380.
(3) الحلو، ماجد راغب(1997م)، **القانون الدستوري**، دار المطبوعات الجامعية، ص343.
(4) المادة 82 من الدستور الأردني.
(**5**) المادة 34 من الدستور الأردني.
(**6**) المادة 87 من الدستور الكويتي.
(**7**)الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص382.

رابعًا، الاشتراك في الوظيفية التشريعية: حيث تمنح بعض الدساتير جزءًا من الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية أو تسمح لها بالمشاركة[1]، ومن مظاهر مباشرة الوظيفة التشريعية قيام السلطة التنفيذية بإصدار لوائح الضرورة والأنظمة التنفيذية والتنظيمية في الكويت، أو القوانين المؤقتة في الأردن[2]. ومنها أيضاً الاشتراك مع السلطة التشريعية، التقدم بمشروعات القوانين والموافقة عليها والتوقيع عليها وإصدارها[3].

خامسًا: حق حل البرلمان، ويعد حق حل البرلمان السلاح الأخطر الذي قد تستخدمه الحكومة في مواجهة السلطة التشريعية، ويعد ضروريًّا لضمان التوازن بين السلطتين، أما المقصود بحق الحل، فهو إنهاء ولاية المجلس النيابي قبل انتهاء المدة الدستورية المقررة له[4].

وهناك من يعد حق الحل بوصفه وسيلة لتحكيم الأمة في النزاع الذي قد يقع بين الحكومة والبرلمان، بحيث يؤدي في نهاية المطاف إلى إظهار سيادة الأمة ، لتكون الكلمة النهائية بعد حل البرلمان لهيئة الناخبين، التي ستختار من تشاء من المرشحين لتمثيلها في البرلمان، وقد يكون الحل بناءً على طلب الوزارة، أو بناءً على رغبة رئيس الدولة، وتفرض بعض الدساتير على السلطة التنفيذية عدم إطلاق هذا الحق، فتفرض على رئيس الدولة ضرورة حل المجلس في حالات معينة ومنعه من الحل في حالات أخرى[5].

وبالرجوع إلى الدستور الكويتي نجده قد اعطى للأمير حق حل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، وإذا حل المجلس، وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تُجرى الانتخابات خلال تلك المدة، يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورًا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد[6]. أما

---

(1) متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص320. والخطيب، سعدى محمد(2008م)، **العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، ص168.

(2) الخطيب، نعمان ، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص281.

(3) شطناوي، فيصل ، **النظم السياسية والقانوني الدستوري**، مرجع سابق، ص201.

(4) حل المجلس في تاريخ الحياة النيابية (10) مرات قبل انتهاء مدته الدستورية، أما حجب الثقة عن الحكومة، فقد كان لمرة واحدة في عام 1963م: الطراونة، مهند(2009م) ، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني**، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص 27. شطناوي، فيصل ، مرجع سابق، ص204.

(5) رمزي طه الشاعر(2005م)، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط5، ص530 و534.

(6) المادة 107 من الدستور الكويتي.

الدستور الأردني فقد اعطى الملك بوصفه رئيسًا للسلطة التنفيذية حق حل مجلس الأمة بمجلسيه النواب والأعيان(1).

وإذا حل مجلس النواب فيجب إجراء إنتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وإذا لم يتم الإنتخاب عند إنتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد(2). وإذا حل مجلس النواب لسبب ما، فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه(3).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه يجب أن يُستخدم حق الحل بحذر؛ حتى لا تسفر عن استخدامه نتائج سيئة، مثل حالة إعادة انتخاب الأعضاء القدامى، الأمر الذي قد يضعف من سياسة صاحبه، فهو وإن كان حقًا دستوريًا إلَّا أنه يجب أن يمارس بحذر(4).

ويؤيد الباحث وجهة النظر هذه ويرى بالفعل ضرورة توخي الحذر في استخدام حق الحل، خصوصًا عندما يقوم المجلس التشريعي بوظائفه بالشكل السليم، الذي يجمع فيه بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات العملية(5)، دون أن يتعسف في استعمال حقه وسلطاته. أما في في الحالة المقابلة وعند تجاوز المجلس التشريعي لصلاحياته وسلطاته وتعسفه في استخدامها، وعدم قيامه بوظائفه بالشكل الذي رسمه له الدستور، ودون أن يجمع بين الاعتبارات العملية والقانونية، فإنه حري بالحل، والتخلي عنه مقابل إحلال مجلس تشريعي يقوم على الاعتبارات السابقة.

(**1**) المادة 34 من الدستور الأردني لسنة 1952م.
(**2**) المادة 73 من الدستور الأردني لسنة 1952م.
(**3**) المادة 74 من الدستور الأردني لسنة 1952م.
(**4**) ليله، محمد كامل(1967م)، **القانون الدستوري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص593. وعثمان، حسين (1998م)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الهدى للمطبوعات ، ص260-261.
(**5**) يرى الباحث في هذا الصدد أن استخدام حق الحل وإعادة انتخاب المجلس المنحل أو مجلس جديد يحمل الأفكار نفسها، يدل على وهمية مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن هذا يمثل سيطرة أكثر للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، التي على الرغم من امتلاكها حق الحل، إلَّا أنَّه لا يوجد ما يمنع من الناحية التطبيقية من عودة المجلس المنحل إلى السلطة.

الفرع الثاني

مظاهر تدخل السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

أولًا: حق السؤال، ويقصد به حق أي عضو من أعضاء البرلمان توجيه الأسئلة إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وتنحصر المناقشة بين النائب السائل والوزير المسؤول فقط [1]. ويعد السؤال حقًا شخصيًّا للنائب السائل، الذي له الحق في التنازل عنه، أو تحويله إلى استجواب إذا لم يقتنع بإجابة الوزير عن السؤال، وقد لا يقصد من السؤال معرفة المعلومات الصحيحة حول موضوع معين، وإنما لفت نظر الوزير إلى بعض الأخطاء الدائرة في مجال اختصاصه[2]، فالهدف الأساسي من السؤال هو الاستيضاح والاستفسار عن مسألة معينة. وتقسم الأسئلة إلى الأنواع الآتية [3]:

أ. أسئلة مكتوبة: طلب خطي لمعلومات يتقدم بها أحد أعضاء البرلمان إلى أحد أعضاء الحكومة، ويجب الرد عليه خلال مدة معينة من تاريخ تسليمه[4].

ب. أسئلة شفوية غير المقرونة بالمناقشة: يطرح أحد أعضاء البرلمان سؤالًا شفويًّا للوزير المختص حول مسألة ما بصورة شفوية، وينحصر هذا النوع بين النائب الذي يوجه السؤال والوزير الموجه له السؤال.

ج. أسئلة شفوية مقرونة بالمناقشة: يطرح هذا السؤال، وتكون الإجابة عنه بصورة شفوية، ويكون للنائب السائل وغيره من أعضاء البرلمان مناقشة الوزير في إجابته عن هذا السؤال.

ثانيًا: الاستجواب، وهو استيضاح أو محاسبة تتضمن في طياتها اتهام للوزارة[5]، أو أحد أفرادها بسبب تصرف أو سياسة غير صحيحة تتعلق بالأمور العامة للدولة، وقد ينتهي الاستجواب بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة، وطرح الثقة بالوزير المستجوب أو بالوزارة كاملة، ويفتح الاستجواب للمناقشة العامة أمام النواب جميعهم، فلا تنحصر مناقشة الاستجواب

---

(1) الحلو، ماجد راغب ، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص349.

(2) انظر المادة 96 من الدستور الأردني 1952. الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص383. الشاعر، رمزي طه، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص511.

(3) الشكري، علي يوسف(2004م)، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، ص243-245.

(4) حوري، عمر (د.ت) ، **القانون الدستوري**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص206.

(5)الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص383.

على من يقدمه، وإنما قد يشترك أعضاء البرلمان كافة فيه[1]، على عكس السؤال الذي يعد حقًا شخصيًّا للنائب الذي يثيره[2].

يحاط الاستجواب ببعض الضمانات، أهمها عدم جواز مناقشة الاستجواب قبل مدة معينة من وصوله إلى الوزير، إلا إذا توافرت صفة الاستعجال، ووافق الوزير على تقصير المدة[3]، وأن يكون مكتوبًا، وتوضح أسبابه ومبرراته وأهدافه، وألا يتضمن عبارات غير لائقة[4].

ثالثًا: الاستيضاح، حيث يعد بعض الفقه أن هناك نوعًا من الاستفسارات يأتي في مرحلة ومستوى متوسط بين السؤال والاستجواب، ويظهر الاستيضاح عند عدم اكتفاء النائب بجواب الوزير المختص، ويحمل الاستيضاح في طياته الشك والريبة حول إجابة الوزير المختص، لذا فهو يعد أخطر من السؤال، الأمر الذي دعا الدساتير التي أخذت به أن تشترط تقديمه من قبل عدد معين من النواب، وبموافقة البرلمان، ومنح الوزارة أو الوزير الموجه له الاستيضاح فرصة لإعداد إجابته[5].

رابعًا: إجراء التحقيق، أن يعهد البرلمان إلى بعض لجانه الدائمة أو المؤقتة التي تشكل خصيصًا لذلك، بالاطلاع على أمر معين، وإجراء اتصالات مع الجهات المعنية؛ ليتسنى له معرفة الحقيقة حول موضوع معين، وتقدير الأمور بدقة، والوقوف على عيوب بعض الأجهزة العامة وانحرافها[6]، ويأتي التحقيق بعد أن يرى البرلمان بأن استقاء المعلومات من الوزراء غير كافٍ كافٍ أو غير ملائم، فيطلع على أمر معين بنفسه، ويحدث على الغالب للوقوف على تجاوزات الأجهزة العامة[7].

خامسًا: الاتهام الجنائي، وهذا ما نصت عليه بعض الدساتير النيابية في إعطاء البرلمان حق اتهام رئيس الدولة أو الوزراء جنائيًّا عن أعمال أو جرائم يرتكبونها، وتتعلق بأداء الوظائف المنوطة بهم[8].

---

(1)الحلو، ماجد راغب، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص351. حوري، عمر، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص207.

(2) شطناوي، فيصل، **النظم السياسية والقانوني الدستوري**، مرجع سابق، ص203.

(3)الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص384.

(4)الشاعر، رمزي، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص715.

(5) الشكري، علي، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية**، مرجع سابق، ص245.

(6) حوري، عمر، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، 208.

(7) الشاعر، رمزي، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص513.

(8) الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 385.

سادسًا: المناقشات وإبداء الرغبات، وهو ما نصت عليه بعض الدساتير من جواز طرح موضوع عام للمناقشة من قبل البرلمان، لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه، وإبداء الرغبات في موضوعات عامة إلى رئيس الوزراء أو أحد الوزراء[1].

سابعًا: المسؤولية الوزارية السياسية، ويقصد بها الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من هيئة الوزارة كاملة، متى كان التصرف الصادر عن الوزير أو الحكومة مستوجبًا المساءلة[2]، وللمسؤولية الوزارية مظهران فقد تكون مسؤولية فردية تقع على وزير لوحدة أو وزراء محددين، وقد تكون تضامنية، ويقصد بهذه المسؤولية أن الوزارة مسؤولة عن تصرفاتها المتعلقة بإدارة شؤون الدولة أمام البرلمان، وعليها تبعًا لذلك أن تنال ثقة أغلبية أعضاء البرلمان، بحيث يجب أن تقدم استقالتها إذا فقدت هذه الثقة[3]. وتقع هذه المسؤولية على كامل أعضاء الوزارة نتيجة أعمال الوزارة، طالما كان التصرف الذي أوجب المسؤولية متصلًا بسياسة الوزارة العامة، أو منسوبًا إلى رئيس الحكومة نفسه[4]، فالوزارة ككل تتحمل هذه المسؤولية ممثلة برئيس الوزراء، فإذا اقترعت الهيئة النيابية عدم الثقة برئيس الوزراء، فإن ذلك يعدم الثقة بالوزارة بوجه عام، فهي مسؤولية تضامنية بين أعضاء الوزارة، وتعد هذه المسؤولية جوهر النظام البرلماني أو النيابي[5].

ومن الأمثلة على هذه المسؤولية في الأردن، ما حدث في عام 1963م، عندما تأزمت العلاقة بين الحكومة والمجلس، وأدّى ذلك إلى استقالة الحكومة، وحل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد[6]. ومن أمثلتها في الكويت حل مجلس الأمة الكويتي عام 1986م بالأمر الأميري، الذي قضى بوقف العمل بأحكام الدستور، وأن يتولى الأمير ومجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لمجلس الأمة بموجب الدستور، وأن تصدر القوانين بمراسيم أميرية، ويجوز عند الضرورة إصدارها بأوامر أميرية.

(**1**)الحلو، ماجد راغب، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص347.

(**2**) الشاعر، رمزي، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص516. والكيلاني، عدي زيد (1987م)، **تأهيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية**، دراسة مقارنة، دار البشر للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص107-108.

(**3**) متولي، عبدالحميد، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، مرجع سابق، ص316. شطناوي، فيصل، **النظم السياسية والقانوني الدستوري**، مرجع سابق، ص 201- 245.

(**4**)الشاعر، رمزي، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص521.

(**5**) انظر المادة 51 من الدستور، كذلك: الطراونة، مهند، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام النظام البرلماني**، مرجع سابق، ص25-26، كذلك: شطناوي، فيصل، **النظم السياسية والقانوني الدستوري**، مرجع سابق، ص202.

(**6**) العماوي، مصطفى(2009م)، **التنظيم السياسي والنظام الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ط1، ص318.

ثامنًا: اختيار رئيس الدولة بوساطة البرلمان، فقد ارتأت بعض الدساتير أن يُختار رئيس الدولة عن طريق البرلمان، وذلك بطريقتين: إما بوساطة البرلمان لوحده، مثل دستور الاتحاد السوفياتي، والدستور اللبناني الحالي[1]، أو بالاشتراك مع الشعب، مثل الدساتير المصرية الأخيرة 1956م، 1964م[2].

(1) الخطيب، نعمان، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 384.
(2) المرجع ذاته، ص 384.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري للسلطات في الأردن والكويت

يقوم النظام البرلماني على عدد من الأسس التي تمثل الدعامة الرئيسة له، وتبين محأوره وفلسفته، ومن أهم هذه الأسس وجود برلمان منتخب من قبل الشعب لممارسة السلطة التشريعية، التي يفترض أن تكون سلطة مستقلة، وثنائية السلطة التنفيذية؛ أي وجود رئيس للدولة قد يكون ملكًا أو أميرًا أو رئيسًا إلى جانب مجلس وزراء، ووجود وزارة مسؤولة سياسيًّا عن أعمالها أمام البرلمان المنتخب، وأخيرًا وجود علاقة متوازنة بين السلطة التشريعية والتنفيذية[1].

وتشكل هذه الأسس فيما بينها حالة من الترابط، لتكون الأساس القانوني للنظم الديمقراطية، فمن جهة يقوم النظام الديمقراطي على تعدد السلطات، والفصل فيما بينها، إلا أن هذا الفصل ليس مطلقًا، إذ لابد من علاقة متوازنة بينهما، تتضمن ضمانات مهمة كوجود سلطة تشريعية مستقلة ومنتخبة، ووجود وزارة مسؤولة سياسيًّا عن أعمالها أمام السلطة التشريعية المنتخبة، ويرتبط ذلك بدراستنا؛ لأنه يترتب عليه وجوب عدم ممارسة كل سلطة لوظائف سلطة أخرى، إلا وفقًا للأحوال الدستورية؛ لذا يتم تناول هذه الموضوعات كالآتي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للسلطات في الأردن.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري للسلطات في الكويت.

المطلب الأول

التنظيم الدستوري للسلطات في الأردن

لما كانت دراستنا تنطلق من إطار العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وتحديداً ممارسة السلطة التنفيذية لجانب من جوانب الوظيفة التشريعية في أحوال استثنائية، فإنه لا بد لنا من التعرض للتنظيم الدستوري للسلطات في البلدين محل المقارنة، لما لذلك من صلة

(**1**) عادل الطبطبائي (2009م)، **النظام الدستوري في الكويت**، دراسة مقارنة، الكويت، ط5، ص449-450.
جعفر، محمد أنس قاسم(1995م)، **الوسيط في القانون العام، الجزء الأول، النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص150-152.

وثيقة بموضوع الدراسة، وبشكل يحقق الفهم المبسط للموضوع ومن مختلف جوانبه، وذلك في فرعين، كالآتي:

الفرع الأول

السلطة التشريعية في الأردن

نص الدستور الأردني في المادة (24) على أن الأمة مصدر السلطات، وأناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلس النواب والأعيان، كما أناط السلطة التنفيذية بالملك التي يتولاها بوساطة وزرائه وفق أحكام الدستور، أما السلطة القضائية، فتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

فالسلطة التشريعية، وفقاً للمادة 25 من الدستور الأردني تناط بمجلس الأمة والملك، حيث يتألف مجلس الأمة من مجلس الأعيان ومجلس النواب، اللذين يُشترط في عضويتهما أن يكون العضو أردنيًّا، وأن لا يكون محكومًا عليه بالإفلاس ولم يستعد إعتباره قانونياً، وأن لا يكون محجوراً عليه ولم يرفع الحجر عنه، وأن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة بجريمة غير سياسية، ولم يُعفَ عنه، وأن لا يكون مجنوناً او معتوهاً، وأن لا يكون من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص [1].

بالتالي يظهر ببساطة أهم خصائص السلطة التشريعية، وهي الأخذ بنظام المجلسين، وهذه من أهم خصائص النظام النيابي، الذي يتميز بازدواجية في تكوين السلطة التشريعية. فقد جاءت في الدستور الأردني أحكام خاصة لذلك (المواد من 62-94 من الدستور)، التي تبين كيفية تكوين مجلس الأمة، وأدوار انعقاده، والمركز القانوني لأعضائه، واختصاصات مجلس الأمة .

ومعنى ذلك أن مجلس الأمة في الأردن يتكون من:

أ. مجلس الأعيان: حيث يتألف مجلس الأعيان وفقاً للمادة 63 من الدستور الأردني بمن فيهم الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب، ويشترط للانضمام لعضويته وجوب الانتماء إلى طبقة رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون، أو ممن شغل في السابق منصب سفير أو وزير مفوض، ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء

---

(1) المادة 75 من الدستور الأردني.

وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية، ويجب أن يكون العضو قد أتمَّ سن الأربعين سنة شمسية من عمره، وألا يكون محكومًا عليه بالإفلاس أو محكومًا عليه بالسجن لأكثر من سنة، وأن يكون العضو أردني الجنسية، وألا يدعي بجنسية أخرى أو حماية أجنبية[1].

ب. مجلس النواب، ويعد مجلس النواب وفقاً لأحكام المواد (70 و 75) من الدستور الأردني الهيئة الممثلة للشعب التي يتم اختيار أعضائها جميعهم عن طريق الانتخاب العام والسري المباشر، ويشترط لعضوية مجلس النواب أن يكون المرشح أردنيا من عشر سنوات على الأقل، وألا يدعي بجنسية أو حماية اجنبية، وأن يكون المرشح قد أتمَّ الثلاثين سنة شمسية، وألا يكون محجورًا عليه أو محكومًا عليه بالإفلاس، وألا يكون محكومًا عليه بالسجن لمدة تزيد على سنة بجريمة غير سياسية، وألا يكون من أقارب الملك من الدرجة التي تعين بقانون خاص، وألا يكون منتميًا لأي حزب سياسي غير أردني.

ومن أهم صلاحيات مجلس النواب التشريع بالتعاون مع مجلس الأعيان عند اقتراح القوانين ومناقشتها وتعديلها وإقرارها، بحيث لا يصدر أي قانون ما لم يصدره البرلمان ويوقعه الملك[2].

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية في الأردن

تنص المادة (26) من الدستور الأردني على أن تناط السلطة التنفيذية بالملك، ويتولاها بوساطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور. وعليه، تتكون السلطة التنفيذية في الأردن من الملك ومجلس الوزراء والوزراء[3]. نفصلها كالآتي:

أولًا) الملك: جاء في الدستور الأردني أن الملك هو رأس الدولة، وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية (المادة 30 من الدستور الأردني)، وهو الذي يصادق على القوانين ويصدرها، ويأمر

(**1**) المادتان 75 و64 من الدستور الأردني. والشطناوي، فيصل (2002م)، **مباديء القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص230 .

(**2**) المادة 75 من الدستور الأردني.

(**3**) المادة 26 من الدستور الأردني. والشوبكي، عمر(1995م) ، **الإدارة الحكومية والديمقراطية في الأردن، معهد الإدارة العامة**، عمان، ص27.

بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها (المادة 31). وهو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية (المادة 32)، وهو الذي يعلن الحرب، ويعقد الصلح، ويبرم المعاهدات والاتفاقات، إلا المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئًا من النفقات، أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة، فلا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ، ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية (المادة 33). والملك يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون، ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه، ويؤجله، ويفضه وفق أحكام الدستور، وله أن يحل مجلس النواب أو مجلس الأعيان، أو يعفي أحد أعضائه من العضوية (المادة 34).

والملك هو من يعين رئيس الوزراء ويقيله، ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقيلهم، ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء (المادة 35)، وهو من يعين أعضاء مجلس الأعيان، ويعين من بينهم رئيسًا للمجلس ويقبل استقالتهم (المادة 36). وهو من ينشئ الرتب المدنية والعسكرية والأوسمة وألقاب الشرف الأخرى، ويمنحها ويستردها، وله أن يفوض هذه السلطة إلى غيره بقانون خاص (المادة 37). ويمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية توقع من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، بحيث يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة (المادة 40).

ثانيًا) الوزراء: يتألف مجلس الوزراء في الأردن من رئيس الوزراء رئيسًا، ومن عدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة (المادة 41 من الدستور الأردني). وعلى رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم أعمالهم تأدية القسم أمام الملك (المادة 43)، ويتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة شؤون الدولية جميعها (الداخلية والخارجية) باستثناء ما قد عُهد أو يُعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر، إلى أي شخص أو هيئة أخرى، وتعين صلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بأنظمة يضعها مجلس الوزراء، ويصادق عليها الملك (المادة 45)، ويجوز أن يعهد إلى الوزير بمهام وزارة أو أكثر حسب ما يذكر في مرسوم التعيين (المادة 46). ويكون الوزير مسؤولًا عن إدارة الشؤون جميعها المتعلقة بوزارته، وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أي مسألة خارجة عن اختصاصه، حيث يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصه، ويحيل الأمور الأخرى على مجلس الوزراء؛ لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها(المادة 47). يوقع رئيس الوزراء والوزراء قرارات مجلس الوزراء، ثم ترفع إلى الملك لإجازتها في الأحوال التي ينص هذا الدستور، أو

أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه على وجوب ذلك، وينفذ هذه القرارات رئيس الوزراء والوزراء كل في حدود اختصاصه (المادة 48).

المطلب الثاني

التنظيم الدستوري للسلطات في الكويت

نتناول في هذا المجال من الدراسة التنظيم القانوني للسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بصورة ميسرة في فرعين، كالآتي:

الفرع الأول

السلطة التشريعية في الكويت

يتولى السلطة التشريعية في الكويت الأمير ومجلس الأمة وفقًا لأحكام الدستور(المادة 51 من الدستور الكويتي)، فلا يصدر قانون إلا إذا أقرَّه مجلس الأمة، وأجازه الأمير (المادة 79). يتالف مجلس الأمة من خمسين عضوًا، يختارون بطريق الانتخاب العام السري المباشر، وفقًا للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب، ويعد الوزراء غير المنتخبين في مجلس الأمة أعضاء فيه بحكم وظائفهم (المادة 80). ويشترط في عضو مجلس الأمة أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقًا للقانون، وأن تتوافر فيه شروط الناخب وفقًا لقانون الانتخاب، وألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة ميلادية، وأن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها(المادة 82). وللمجلس دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، ولا يجوز فضُّ هذا الدور قبل اعتماد الميزانية (المادة 85).

يعقد المجلس دوره العادي بدعوة من الأمير خلال شهر أكتوبر من كل عام، وإذا لم يصدر مرسوم الدعوة قبل أول الشهر المذكور، عُدَّ موعد الانعقاد الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر، فإن صادف هذا اليوم عطلة رسمية، اجتمع المجلس في صباح أول يوم يلي تلك العطلة (المادة 86)، إلا أن الأمير يدعو مجلس الأمة- في أحوال استثنائية- إلى أول اجتماع يلي الانتخابات العامة للمجلس في خلال أسبوعين من انتهاء تلك الانتخابات، فإن لم يصدر مرسوم الدعوة خلال تلك المدة، عُدَّ المجلس مدعوًا إلى الاجتماع في صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين مع مراعاة الأحكام السابقة، وإذا كان تاريخ انعقاد المجلس في هذا

الدور متأخرًا عن الميعاد السنوي، تخفض مدة الانعقاد بمقدار الفارق بين الميعادين المذكورين (المادة 87).

ويدعى مجلس الأمة بمرسوم إلى اجتماع غير عادي إذا رأى الأمير ضرورة لذلك، أو بناءً على طلب أغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز في دور الانعقاد غير العادي أن ينظر المجلس في غير الأمور التي دُعي من أجلها إلا بموافقة الوزارة (المادة 88). ويعلن الأمير فضَّ أدوار الاجتماع العادية وغير العادية (المادة 89)، وكل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه يكون باطلًا، وتبطل بحكم القانون القرارات التي تصدر فيه (المادة 90). ويؤدي عضو مجلس الأمة اليمين الدستورية قبل أن يتولى أعماله في المجلس أو لجانه في جلسة علنية (المادة 91).

يختار مجلس الأمة في أول جلسة له، ولمثل مدته، رئيسًا ونائب رئيس من بين أعضائه، وإذا خلا مكان أي منهما، اختار المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته، حيث يكون الانتخاب في الأحوال جميعها بالأغلبية المطلقة للحاضرين، فإن لم تتحقق هذه الأغلبية في المرة الأولى، أعيد الانتخاب بين الاثنين الحائزين على أكثر الأصوات، وإن تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات اشترك معهما في انتخاب المرة الثانية، ويكون الانتخاب في هذه الحالة بالأغلبية النسبية، فإن تساوى أكثر من واحد في الحصول على الأغلبية النسبية، تم الاختيار بينهم بالقرعة. ويرأس الجلسة الأولى لحين انتخاب الرئيس أكبر الأعضاء سنًّا(المادة 92).

من الاختصاصات الأخرى غير التشريعية لمجلس الأمة، الفصل في صحة انتخاب أعضائه، ولا يُعدُّ الانتخاب باطلًا إلا بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ويجوز بقانون أن يعهد بهذا الاختصاص إلى جهة قضائية (المادة 95). يكون مجلس الأمة هو المختص بقبول الاستقالة من عضويته (المادة 96). وإبداء الملاحظات اللازمة على البرنامج الوزاري (المادة 98). ويباشر المجلس صلاحياته تجاه السلطة التنفيذية من خلال الوسائل الدستورية المتعارف عليها، فلكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة لاستيضاح الأمور الداخلة في اختصاصهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة (المادة 99). كما أن لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصهم (المادة 100).

ويعد كل وزير مسؤولًا أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء، عُدَّ معتزلًا للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة، ويقدم استقالته فورًا. ولا

يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته، أو طلب موقع من عشرة أعضاء أثر مناقشة استجواب موجهة إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه، ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة (المادة 101).

لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك، إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة السابقة عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء، ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور، عُدَّ معتزلًا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة (المادة 102).

للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تُبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، وإذا حلَّ المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، وفي حالة عد إجراء الانتخابات خلال تلك المدة، يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورًا كأنه لم يُحل، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد (المادة 107).

لعضو مجلس الأمة حق اقتراح القوانين، بحيث لا يجوز تقديم مشروع قانون رُفض سابقًا في دور الانعقاد ذاته (المادة 109). ويكون عضو مجلس الأمة حرًّا فيما يبديه من الآراء والأفكار بالمجلس أو لجانه، ولا تجوز محاسبته عن ذلك بحال من الأحوال (المادة 110). ويجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة؛ لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه، وتبادل الرأي حوله، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة (المادة 112).

لمجلس الأمة إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وإذا تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات، وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مرة واحدة على بيان الحكومة (المادة 113)، ويحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق، أو ينتدب عضوًا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وموظفي الدولة جميعهم تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب إليهم (المادة 114)، بحيث يستمع لهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما

طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبوهم عنهم، وللمجلس أيضًا أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته، إذ يتعيَّن أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها (المادة 116).

الفرع الثاني

السلطة التنفيذية في الكويت

يقوم النظام الدستوري في الكويت على النظام البرلماني، الذي يأخذ بازدواجية الجهاز التنفيذي، حيث تتكون السلطة التنفيذية من الأمير بوصفه رئيس دولة ورئيسًا غير مسؤول للسلطة التنفيذية، ومن الوزارة التي يرأسها رئيس مجلس وزراء، وهي المعنية بتنفيذ السياسة العامة للدولة[1].

حيث تنصُّ المادة (51) على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقًا للدستور، وتنصُّ المادة (52) على أن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور.

وعليه، تتكون الحكومة من الأمير والوزارة، وتتكون الوزارة من :

أ. رئيس مجلس الوزراء: يعين في الكويت استنادًا إلى المادة (56) من الدستور، التي جاء فيها أن الأمير يعين رئيس مجلس الوزراء بعد المشأورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، ويعين كذلك الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم، على ألّا يزيد عدد الوزراء جميعًا على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة، ومما يجدر ذكره أن الدستور أوجب على الأمير الاستشارة، إلَّا أنه لم يلزمه بنتائجها[2].

ب. الوزراء: بترشيح من رئيس الوزراء كما أوضحت المادة (56) أعلاه [3]، حيث تباشر السلطة التنفيذية في الكويت عددًا من الاختصاصات، لا بد من توضيحها قبل الحديث عن المراسيم بقوانين؛ لما لهذه الصلاحيات من ميزه تختلف عنها في الدستور الأردني،

(1) الصالح، عثمان عبد الملك (2003م)، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، ج1، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ط2، ص 305-306.

(2) الطبطبائي عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص552.

(3) المرجع ذاته، ص525-526.

من حيث تشعب الوظيفة التشريعية التي قد تمارسها هذه السلطة، مما ينعكس أثره على وظائف هذه السلطة وتعددها، وهذه الاختصاصات هي:

1. اختصاصات يباشرها الأمير منفردًا، وتتم من خلال الأمر الأميري، وهي نوعان[1]:

- اختصاصات متصلة بأمور الدولة: كتزكية ولي العهد[2]، وتعيين الوزراء[3]، واختيار نائب عن الأمير حال غيابه[4]، وتفويض الأمير لولي العهد ببعض صلاحياته الدستورية[5]، ومساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالتضامن عن السياسة العامة للدولة.
- اختصاصات تتصل بشخص الأمير وبالأسرة الحاكمة.

2. اختصاصات يباشرها الأمير من خلال الوزارة، وهي[6]:

- اختصاصات في الظروف العادية، وهي: اختصاصات ذات طابع سياسي، مثل إبرام المعاهدات(المادة 70 دستور كويتي)، وتأجيل اجتماعات مجلس الأمة (المادة 106 دستور كويتي)، واختصاصات ذات طابع إداري كسلطة إصدار اللوائح.
- اختصاصات في الظروف غير العادية كإصدار لوائح الضرورة.

ويتشابه ذلك تقريباً مع الوضع في الاردن سواء من حيث صلاحيات الوزراء منفردين أم من خلال مجلس الوزراء، أم من حيث صلاحية الملك، حيث تمارس السلطة التنفيذية في الأردن دوراً تنفيذياً كما تم بيانه عند الحديث عن الوضغ في الأردن، ودوراً تشريعياً بالنسبة لسن الأنظمة والتعليمات في الظروف العادية، أو سن القوانين المؤقتة في الظروف غير العادية، وهي موضوع دراستنا.

وبذلك يكون الباحث قد تناول في هذه المبحث مسألة تنظيم السلطتين التشريعية والتنفيذية في كل من الأردن والكويت، وذلك تمهيداً للحديث عن القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، التي تعد نوعاً من أنواع التشريعات، إلا أنها تصدر عن السلطة التنفيذية وليس عن السلطة التشريعية، تطبيقاً للعلاقة بين السلطتين، ولحالة الضرورة التي تبرر إصدار مثل هذه التشريعات.

(**1**) الجمل، يحيى(1971م)، **النظام الدستوري في الكويت ومقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة**، كلية الحقوق والشريعة، مطبوعات جامعة الكويت، ص193 وما بعدها.
(**2**) المادة الرابعة من الدستور الكويتي.
(**3**) المادة (56) من الدستور الكويتي.
(**4**) المادة (61) من الدستور الكويتي.
(**5**) المادة السابعة /2 من قانون توارث الإمارة الكويتي.
(**6**) المواد (70-76) من الدستور الكويتي.

الفصل الثاني

ماهية القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين ومعايير تمييزها

أشار الباحث آنفًا إلى أنه توجد أحوال تقتضي فيها الضرورة إصدار تشريعات وقواعد قانونية، تكون فيها السلطة المختصة بالتشريع غير قائمة؛ لعدم التكوين أو عدم الانعقاد أو في فترات إرجاء، إذ إن مثل هذه الحالات والظروف تتطلب إصدار قوانين لمواجهة حالات معينة لا يمكن مواجهتها إلا من خلال إصدار تلك القواعد القانونية، فتناط بناءً على ذلك المهمة لجهة أخرى غير سلطة التشريع، وهي السلطة التنفيذية أو الحكومة، الأمر الذي سيؤدي إلى جمع السلطة التنفيذية لوظيفتي التنفيذ والتشريع.

إنَّ هذه القواعد القانونية التي يمكن إصدارها لا يمكن أن تكون أيضًا في بعض جوانبها كالقوانين العادية، الأمر الذي يثير الجدل حول طبيعتها. وعليه، يعرِّف الباحث بهذه القوانين ابتداءً، ومن ثم يتناول الطبيعة القانونية لها في مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: مفهوم القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الثاني: معيار تمييز القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين وطبيعتها القانونيية.

المبحث الأول

مفهوم القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

تعد القوانين المؤقتة بحسب تسمية المُشرِّع الأردني والمراسيم بقوانين حسب تسمية المُشرِّع الكويتي تشريعات استثنائية، يجيز مُشرِّع الدستور للسلطة التنفيذية إصدارها، بحيث تتمتع بقوة القانون العادي، بخلاف أصل الوظيفة التشريعية التي تعد من صميم عمل ووظيفة السلطة التشريعية.

إن هذه التشريعات هي تشريعات استثنائية، تأتي في أحوال وظروف استثنائية لمواجهة تلك الأحوال والظروف، التي تتطلب التدخل التشريعي من خلال إصدار قوانين يكون لها قوة القانون العادي، إذ إن المبرر الرئيس لهذه التشريعات هو حالة الضرورة. وهناك شروط يجب أن تحيط بهذه القوانين إلى جانب الشروط المتعلقة بحالة الضرورة، وهي شرط غيبة البرلمان، وشرط عرضها عليه في أول انعقاد له.

وعليه، يتناول الباحث مفهوم هذه القوانين ومبرراتها، وموقف الفقه من مبرراتها، والأساس الذي تقوم عليه في مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: التعريف بالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المطلب الثاني: مبررات القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المطلب الأول

التعريف بالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

لم يعرف أول دستور أردني (القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لعام 1928م) القوانين المؤقتة، إلَّا أنه أجرى تعديلًا في عام 1929م، أضاف فيه المادة (41) التي خوَّلت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة، حيث حصرت تلك الصلاحية بالأمير، مع تقييدها بالقيد الزمني المتمثل بغيبة البرلمان، والقيد الموضوعي وهو حالة الضرورة التي تتطلَّب تدابير مستعجلة؛ للحفاظ على الأمن العام والنظام العام، أو درء خطر عام، أو لإنفاق مبالغ مستعجلة غير واردة في الموازنة، شريطة عرضها على مجلس الأمة عند انعقاده.

ثم أبقى دستور عام 1947م على حق السلطة التنفيذية بإصدار هذه القوانين في المادة (53) منه، شريطة عرضها على المجلس في أول انعقاد له، إلَّا أنه تميَّز عن دستور عام 1928م في أنه لم يذكر من حالات الضرورة إلا حالة النفقات المستعجلة، إلا أن دستور عام 1952م أعاد التوسع في حالات الضرورة، واعتبرها أنها الكوارث العامة، وحالات الحرب والطوارئ، وحالة الحاجة إلى صرف نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير، مع باقي شروط تلك القوانين، وبقي الأمر كذلك حتى عام 1958م، حيث عُدِّلت المادة (94) من دستور عام 1952م، وقد ترك التعديل حالات الضرورة غير محددة، وبقي الأمر كذلك حتى عام 2011م، فكانت محطة مهمة من محطات الأصلاح السياسي في الأردن، فقد أعاد التعديل للمادة (94) صورتها من حيث تحديد حالات الضرورة بالكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير.

لقد عالج الدستور الأردني حالة الضرورة في المادة (94) منه عندما منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قوانين مؤقتة، وذلك في أحوال معينة ووفقًا لشروط محددة، على أن تعرض فيما بعد على السلطة التشريعية. وعلى ذلك، تتشابه هذه القوانين مع القرارات بقوانين الواردة في المادة (147) من الدستور المصري لسنة 1971 من حيث وقت إصدارها والرقابة القضائية والبرلمانية عليها[1].

كما عالجت المادتان (124) و(125) من الدستور الأردني حالتي الطوارئ والأحكام العرفية، حيث جاء في المادة 124 أنه إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لإتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن، ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء. أما المادة 125 فقد جاء فيها أنه في حالة حدوث طوارئ خطيرة يعتبر معها أن التدابير والإجراءات بمقتضى المادة السابقة من هذا الدستور غير

(1) في ضوء صدور دستور جديد في جمهورية مصر العربية أصبح رقم هذه المادة 156. حيث صدر في مصر في الفترة الاخيرة عدة دساتير كان آخرها دستور عام 2014 الذي نصت فيه هذه المادة على أنه:" إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لإنعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية اصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو اذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار ".

كافية للدفاع عن المملكة، فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء أن يعلن بإرادة ملكية الأحكام العرفية في جميع أنحاء المملكة أو في أي جزء منها، وعند إعلان الأحكام العرفية للملك أن يصدر بمقتضى إرادة ملكية أية تعليمات قد تقضي الضرورة بها لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن أحكام أي قانون معمول به، ويظل جميع الأشخاص القائمين بتنفيذ تلك التعليمات عرضة للمسؤولية القانونية التي تترتب على أعمالهم إزاء أحكام القوانين إلى أن يعفوا من تلك المسؤولية بقانون خاص يوضع لهذه الغاية.

بالتالي يمكن للباحث تعريف القوانين المؤقتة بأنها تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية خلال فترة حل البرلمان؛ وذلك لاتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير، على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع له، ويطلق على هذه التشريعات الاستثنائية في الكويت المراسيم بقوانين، ويطلق عليها في مصر لوائح الضرورة.

ولا يختلف الأمر في الكويت عما هو عليه الأصل في الأنظمة الديمقراطية، من حيث إناطة سلطة التشريع بيد البرلمان بصفته ممثلًا لإرادة الشعب، وتوافقًا مع مبدأ الفصل بين السلطات، فقد حدد الدستور الكويتي لكل سلطة اختصاصًا معينًا لا يجوز لها تجاوزه أو التنازل عنه، وبما أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي إناطة وظيفة التشريع بيد ممثلي الشعب، فإن ذلك يعني عدم إعطاء هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية، إلَّا أنه يمكن ذلك في حالة الضرورة، وبسبب ضغط ظروف غير اعتيادية، تتطلب التوسع في ممارسة السلطة اللائحية، إلى درجة الاعتراف للسلطة التنفيذية بأن تباشر وظيفة تشريعية في ظروف خاصة، عن طريق ما يعرف بالمراسيم بقوانين[1].

وقد أخذ الدستور الكويتي بنظرية الضرورة ومنح السلطة التنفيذية حق إصدار مراسيم بقوانين؛ لمواجهة حالات محددة دستوريًا وفقًا لشروط محددة، وظروف محددة سنتحدث عنها لاحقاً في هذه الرسالة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن السلطة اللائحية العادية تتمثل في الظروف العادية باللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، أما السلطة اللائحية الاستثنائية، فتصدر في الظروف غير العادية بما يعرف بلوائح الضرورة واللوائح التفويضية[2]، حيث تعرف لوائح الضرورة في

---

(1) الصالح، عثمان عبدالملك، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص399.

(2) يختلف التفويض التشريعي عن التفويض الإداري الذي يعرف بأنه ذلك الإجراء أو العمل الذي يتم بمقتضاه نقل صلاحيات أو اختصاصات معينة للأصيل صاحب السلطة الأصلية إلى شخص آخر، والذي يجب أن يتم من خلال نص قانوني يقرر جواز التفويض صراحة. أما التفويض التشريعي، فيستند إلى نصوص دستورية، تعطي الحق للسلطة التشريعية في تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع في مسائل معينة تعد في الأصل من اختصاص

الكويت بأنها قرارات بقوانين، تصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان أو حالة الحل، إذا نشأت حالة من حالات الضرورة التي تتطلَّب إصدارها[1].

وتجد لوائح الضرورة أساسها الدستوري في الكويت في المادة (71) من الدستور، والمادة (111) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، حيث بينت المادتان شروط إصدار لوائح الضرورة والقيود التي ترد عليها، ومن الأمثلة الواقعية على حل مجلس الأمة الكويتي الأمر الأميري بتاريخ 1986/7/3م، الذي قضى بوقف العمل بأحكام الدستور[2]، وجاء فيه أن يتولى الأمير ومجلس الوزراء الاختصاصات المخولة لمجلس الأمة بموجب الدستور[3]، وأن تصدر القوانين بمراسيم أميرية، ويجوز عند الضرورة إصدراها بأوامر أميرية[4].

ويتضمن الدستور الكويتي نوعان من اللوائح التي يمكن أن تصدر في الظروف الاستثنائية وهما لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين الواردة في المادة 71 من الدستور) وهي موضوع حديثنا في هذه الرسالة، واللوائح التفويضية وهي لوائح لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية(المادتان 72 و 73 من الدستور الكويتي).

المطلب الثاني

مبررات القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

تعدُّ حالة الضرورة المبرر الرئيس لما يعرف بتشريعات الضرورة، وهي ما تسمى القوانين المؤقتة في الأردن، أو المراسيم بقوانين في الكويت، وقد عبر شيشرون عن الهدف الأساسي من نظرية الضرورة في المجال الدستوري، من خلال العبارة الشهيرة: "سلامة الشعب فوق القانون" (Saluspopuli summa les esto). ومن المعروف أن حالة الضرورة

السلطة التشريعية؛ وذلك لأسباب استثنائية يحددها الدستور: صبري محمد السنوسي، ركن الاختصاص في القرار الإداري الكويتي والرقابة عليه، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 31، 2007م، ص100-101.

(1) العصار، يسري(1995م)، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995م، ص42.

(2) المواد رقم 3/56 و107 و174 و181 من الأمر الأميري بتاريخ 1986/7/3م.

(3) المادة الثانية من الأمر الأميري بتاريخ 1986/7/3م.

(4) المادة الثالثة من الأمر الأميري بتاريخ 1986/7/3م.

تأتي لمواجهة أخطار معينة، وهذه الأخطار في المجال الدستوري تتعلق بموضوعات الدستور من حيث تنظيم السلطات العامة والحقوق والحريات ومؤسسات الدولة، وهذه الأخطار لا بد وأن تكون جسيمة، فهي ليست الأخطار العادية، حيث أنها تخرج عن المعتاد والمألوف، وهي ذات طبيعة استثنائية؛ لأن الخطر العادي يمكن أن يواجه بالطرق العادية وبالأنظمة القانونية العادية[1].

وتتحدد جسامة الخطر عادة من حيث الموضوع الذي يلحقه التهديد ومدى الخطر ذاته، فموضوع الخطر في المجال الدستوري يمس موضوعًا من الموضوعات المهمة في إطار التنظيم الدستوري، والخطر قد يكون خارجيًّا أو داخليًّا بشكل يهدد مرافق الحياة وجوانبها المختلفة. وتختلف الأنظمة فيما يتعلق بتحديد الجهاز أو الجهة المنوط بها مواجهة الضرورة والخطر في المجال الدستوري، فقد يكون هذا الأمر منوطًا برئيس الدولة (المادة 16 من الدستور الفرنسي، والمادة 74 من الدستور المصري لعام 1971)، وقد يكون جهة معينة أو جهازًا من أجهزة الدولة.

ومواجهة حالة الضرورة أو الخطر أو دفعه يعني للجهاز أو الجهة المنوط بها مواجهته التضحية بأحد أمرين: إما سلامة الدولة أو بعض مؤسساتها، وإما التضحية بالنصوص الدستورية، وهنا لا بد للجهاز المنوط به ذلك تقدير هذا الخطر؛ للتصرف بمواجهته وتحديد ردة الفعل اللازمة، ولا يمكن هنا تصور وجود جهاز يقدر، ثم يبلغ جهازًا آخر للتصرف بموجبه، وإنما يناط ذلك بجهة واحدة، إلَّا أنها تبقى تحت الرقابة[2].

وتعدُّ نظرية الضرورة المبرر الرئيسي لخروج السلطة التنفيذية عن اختصاصها، وأول ما بدأت هذه النظرية في فرنسا في محاولات مجلس الدولة الفرنسي باستخلاصها، ومن ثم تطورها في أروقة القضاء الإداري الفرنسي[3]، حيث حاول مجلس الدولة الفرنسي التوسع في نطاق مبدأ المشروعية؛ ليستوعب كل ما تصدره الإدارة من قرارات لمواجهة الظروف الاستثنائية، وما قد توصف به بعض الإجراءات والتصرفات بعدم المشروعية، ويأتي ذلك لمنح

(**1**)الجمل، يحيى(2005م)، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 4، ص 19-21.
(**2**) المرجع ذاته، ص 24 – 25.
(**3**)الحلو، ماجد راغب (1995م)، **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ، ص51.

السلطة التنفيذية الحق باستخدام سلطات أوسع في أثناء الظروف الاستثنائية وغير العادية؛ للحفاظ على النظام العام، وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد[1].

إلا أن الفقه المصري لم يطلق عليها تسمية الضرورة، وإنما أطلق عليها اسم نظرية الظروف الاستثنائية، التي ارتبط موضوعها بالمشروعية؛ لتمكين الإدارة من القيام بأعمالها في الظروف الاستثنائية في إطار من المشروعية، لتأكيد مبدأ سيادة القانون في الظروف كلها، دون الاعتماد على فكرة الضرورة لتبرير مواجهة الظروف الاستثنائية[2].

أما النسبة إلى الاساس القانوني لنظرية الضرورة، فهو في فرنسا يتمثل في نص المادة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958م، وفي مصر يعدّ الأساس التاريخي لها المادة (41) من اللائحة الأساسية التي أصدرها مجلس الشورى في 8 يونيو عام 1897م، حيث جاء فيها أنه إذا طرأت ضرورة مهمة جدًّا تستلزم المبادرة باتخاذ الاحتياطات اللازمة لرقابة الحكومة من خطر ربما يتأتى لها ، أو للمحافظة على الأمن المصري، وكان مجلس النواب غير منعقد، فيجوز لمجلس النظار أن يقرر إجراء ما يلزم إجراؤه تحت مسؤوليته، وبالتصديق على ذلك القرار من الحضرة الخديوية يجري العمل بمقتضاه مؤقتًا بشرط ألا يكون مخالفًا للقوانين، بحيث يُعرض على مجلس النواب عند انعقاده[3]، وقد جاء في إلمادة (147) من الدستور المصري لعام 1971م ما يشبه ذلك.

وفي الكويت تشكل المادة (71) من الدستور الكويتي الأساس القانوني للمراسيم بقوانين، حيث جاء فيها أنه إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في مدة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في المدة

---

(1) بسيوني، عبد الغني(1996م)، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص46.

(2) فهمي، مصطفى أبو زيد(1999م)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 390 وما بعدها.

(3) ملحم، محمد (2008م) ، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، دار الفيحاء، عمان، ص34.

السابقة، أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر. أمّا من يقرر ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ووجود احوال غير عادية، فهو السلطة التنفيذية [1].

وفي الدستور الأردني، تعد المادة (94) الأساس القانوني للقوانين المؤقتة، حيث أعطت هذه المادة للسلطة التنفيذية عندما يكون مجلس الأمة منحلًا، صلاحية وضع قوانين مؤقتة لمواجهة (الطوارئ، والكوارث العامة، والحرب والطوارئ)، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألّا تخالف أحكام الدستور قوة القانون.

ومن النصوص القانونية التي أسست لنظرية الضرورة، فيمكن رد هذه النظرية إلى اعتبارين أساسيين، هما[2]:

أ. اعتبارات عملية تقتضي مواجهة أزمات معينة وظروف استثنائية وأخطار جسيمة قد تلحق الضرر بالبلاد واستقرارها، وعليه فإن شروط تطبيق حالة الضرورة كالآتي:

1. أن يكون هناك خطر جسيم يحدق بالدولة، كالإضراب العام، والإضراب المسلح، والتمرد، والعصيان، والحرب.
2. أن يتعذر مواجهة هذا الخطر بالقواعد القانونية العادية حيث يحتاج إلى طرق استثنائية.
3. أن تتلاءم التشريعات الصادرة مع حالة الضرورة، وأن تعرض على البرلمان عندما تسمح الفرصة بذلك.
4. أن يكون هدف الإدارة من الطرق الاستثنائية تحقيق مصلحة عامة.

ب. الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل.

وقد انقسم الفقه القانوني بين مؤيد ومعارض لنظرة الضرورة كالآتي:

أولًا : الاتجاه الرافض لنظرية الضرورة.

وهو الاتجاه الأنجلوسكسوني، الذي يرى أن الواقع غالبًا يشهد صراعًا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومحاولات من السلطة التنفيذية لتوسيع صلاحياتها من خلال الانقضاض على صلاحيات البرلمان، وهذا اعتداء صارخ على الديمقراطية بنظر الفقهاء الإنجليز، ويرى أيضًا أن احترام الشرعية وسيادة القانون يجب أن تتم في الأوقات كلِّها، ولا يجوز الخروج عليها حتى في أوقات الأزمات، فهذه القاعدة هي تطور دستوري طويل، مرت به المملكة المتحدة خاصة

---

(1) الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص221.
(2) ملحم، محمد ، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص37-38.

بعد الانتقادات التي وجهت لمثل هذه الاستثناءات التي امتلكها التاج في عهد هنري الثامن عام 1539م، ما أدى إلى إلغائها بسبب النقد الحاصل لها، وتطورت الأمور شيئًا فشيئًا بالتزامن مع تزايد سلطة البرلمان وتأكد قاعدة سيادة القانون، وقد منح البرلمان الإنجليزي بمرونته السلطة التنفيذية إصدار قوانين طوارئ، تتضمن صلاحيات غير معروفة في الأوقات العادية، ومثل هذه الحالات الطارئة حالة الحرب وحالة الأزمات الخطيرة، حتى أن التصرف في أوقات الأزمات لا بد وأن يكون بموافقة البرلمان، أو أن تعرض السلطة التنفيذية التشريعات التي تصدر عنها في أوقات الضرورة على البرلمان، وأنها ستفقد قوتها التشريعية إذا لم يصادق عليها كلا المجلسين خلال سبعة أيام من تاريخ عرضها.

ما ينطبق على بريطانيا ينطبق على الولايات المتحدة، حيث يرى الفقه أن منح الكونجرس تفويضًا للرئيس في بعض الاختصاصات، يمكن أن يؤدي إلى حلول عملية لمواجهة الأزمات من قبل السلطة التنفيذية، ومواجهة الأخطار غير العادية التي تهدد الدولة في أوقات الأزمات[1].

ثانيًا: اتجاه يعدُّ الضرورة نظرية واقعية وليس نظرية قانونية

في أوروبا، هناك من اقترب من الفقه الأنجلوسكسوني، وهناك من ابتعد عنه، فمنهم من يرفض نظرية الضرورة كالنظام الأنجلوسكسوني، إلَّا أنهم يقرون- أحيانًا- بالواقع ولا ينكرونه، وأنهم وعليه يمكن لهم التسليم بالضرورة، وبناء نظرية تقوم على أسس واقعية وليس على أسس قانونية، ومن هؤلاء الفقهاء: اسمان وبارتملي ودويز ودي مالبرج. أما الذي قاد هؤلاء الفقهاء إلى هذه النظرية، فهي اللوائح التي أصدرتها الحكومات إبان الحرب العالمية الأولى، حيث أكد آسمان بقاء الدستور قائمًا في الأوقات كلِّها، وقد أيَّد آسمان موقف المحكمة العليا الأمريكية التي أكدت ذلك، مقابل نقده لمذهب المحكمة الفيدرالية العليا السويسرية، الذي وافق على قيام الجمعية الاتحادية بإصدار قانون (1914/8/3)، مُنحت بمقتضاه للمجلس التنفيذي الفديرالي سلطات غير محدودة، وإجراءات لسلامة البلاد والمحافظة على حيادها ومصالحها الاقتصادية، حتى لو خالف القوانين القائمة وفرض ضرائب وغيرها. حيث أشار آسمان إلى أن هذا الأمر غير مبرر، وهو دكتاتورية استبدادية، وأكد أن الجمعية الفيدرالية في سويسرا لا تملك تعديل الدستور، فكيف لها أن تمنح غيرها اختصاصات واسعة لهذه الدرجة؟ وأن هذه الإجراءات لا يمكن قبولها على أساس قانوني. وفي الوقت نفسه، اعتبر آسمان أن على الحكومة أن تصدر

---

(1)الجمل، يحيى، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، مرجع سابق، 26 وما بعدها.

قرارات، وتباشر إجراءات لمواجهة حالات استثنائية، لكن دون أن يبنى ذلك على أساس قانوني[1].

ثالثًا: اتجاه يعدُّ نظرية الضرورة نظرية قانونية[2]

تبنّى هذه النظرية الفقه الألماني أمثال يللنك واهرنج، وجانب من الفقه الفرنسي أمثال هوريو ودوجي، حيث يرى هؤلاء نظريتهم ويقيمونها على أساس نظرية هيجل المعظمة للدولة، ونظرية التحديد الذاتي للإرادة التي خلاصتها أن الدولة لا تلتزم إلا بإرادتها، وهنا تكمن سيادتها؛ لذا فإن القواعد التي تنظم ممارسة عملها لا يمكن أن تكون إلا من عمل الدولة نفسها[3].

تجدر الإشارة إلى موقف الفقه العربي الذي أول ما بدأ في المجال الدستوري، وكانت المعالجة الأكبر لهذه النظرية في كتابات الفقه الإداري، إلَّا أنه لصعوبة الفصل بين الجانبين، فيمكن القول بأنها معالجة متقاربة. وكان أول من تعرض لنظرية الضرورة في الفقه الدستوري العربي الأستاذ السيد صبري، في بحثه المعنون باللوائح التشريعية عام 1923م، الذي جاء بعد ما أُثير من جدل حول المادة (41) من الدستور المصري عام 1923م، الذي عدَّ المادة (41) خروجًا على أصل التشريع المقرر للسلطة التشريعية، حيث اتفق الفقيه السيد صبري مع نظرية الضرورة، إلَّا أنه قيدها بحالتين، هما: المحافظة على الأمن العام، أو دفع الخطر الذي يهدد الدولة[4].

وفي المجال الإداري، تحدث الفقيه سليمان الطمأوي عن هذه النظرية تحت مسمى نظرية سلطات الحرب ونظرية الظروف الاستثنائية، حيث أكد مشروعية هذه النظرية متى كانت الإجراءات المتخذة ضرورية لحماية النظام العام، وتأمين سير المرافق العامة في ظروف استثنائية، وأكد الفقيه الطمأوي أن مجلس الدولة الفرنسي عدَّ أعمال هذه النظرية واجبًا على

---

(1)Esmien A.(1921). **Elements de Droit Constitution al Francais et Compane**, 7ed, Revne Par Henry Nezard، T. II., P. 92 – 101

من: الجمل، يحيى ، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص32-36.

(**2**) حافظ، محمود(1956م)، **التفويض التشريعي في فرنسا**، القاهرة، ص164.

(3) Dnguit L.(1923) **Traite de Droit Constitutional,** 2ed. T. III، Paris, P. 697,, ets**.**

من: الجمل، يحيى ، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص46-48.

(**4**) صبري، السيد(1944م)، اللوائح التشريعية، القاهرة، ص 5، وص 64. من: الجمل، يحيى، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص61-62.

السلطات الإدارية، وأن للإدارة في سبيل تحقيق تلك الغايات أن تتحرر بشكل مؤقت من القواعد القانونية، بالقدر الذي يمكنها من أداء واجباتها[1].

ويرى الفقه أن هناك ثلاثة معايير تخضع لها نظرية الضرورة، هي: من الضروري أن تكون الوسائل الاستثنائية المتبعة ضرورية ولازمة لمواجهة حالة الخطر الجسيم، الذي يهدد الدولة أو أحد أجهزتها الرئيسة. وأنه من غير الممكن للسلطة القائمة مواجهة حالة الخطر الجسيم بالوسائل الاعتيادية، مما يستدعي ضرورة اللجوء إلى نظام استثنائي؛ للحفاظ على الأمن والنظام العام. وأن المصالح المراد المحافظة عليها أو تحقيقها من الأهمية بمكان، بحيث تبرر التضحية بمفهوم المشروعية والأخذ بنظام استثنائي لحاجة الدفاع الوطني، أو الاستمرار في تقديم الخدمات العامة[2].

وعليه، فإن نظرية الضرورة تفتح عدة احتمالات: فهي تجيز للسلطة التنفيذية التدخل في اختصاصات السلطة التشريعية، كاستحداث قانون جديد أو تعديل قانون قائم، وتسمح بمصادرة بعض الحريات وفقًا لحالة خطر معينة، وتسمح أيضًا للسلطة التنفيذية باتخاذ إجراءات تعطل أعمال باقي السلطات[3].

ويمكن بالتالي إيجاد تبرير ذلك بتأكيد مبدأ سيادة القانون، الذي يفيد بضرورة احترام القواعد القانونية لبعضها استنادًا إلى مبدأ التدرج الهرمي للقاعدة القانونية، ويعد هذا المبدأ من أهم عناصر الدولة القانونية، الذي يجب احترامه من مؤسسات الدولة كافة، خاصة وأن الدستور هو الذي يحدد اختصاصات كل سلطة والقيود المترتبة عليه. وعليه، فإن منح السلطة التنفيذية اختصاصًا استثنائيًا في أحوال استثنائية يقتضي تبرير الخروج على الأصل الدستوري في توزيع الاختصاصات استنادًا لمبدأ الفصل بين السلطات.

كما أن وظائف الدولة مستمرة في التطور، وقد تقتضي أعمال مبدأ الفصل بين السلطات- أحيانًا- توزيع الاختصاصات، فقد تكون السلطة التنفيذية- على سبيل المثال- أقدر على ممارسة اختصاص معين دون السلطة التشريعية، حتى لو تعلق الأمر بالاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية، وعليه يمكن القول أن هناك مبررات لعدم الأخذ بنظرية الفصل المطلق بين السلطات، وترك جانب من المرونة للتعاون بينها، حتى لو في المجال التشريعي، وذلك لبعض

(**1**) الطماوي، سليمان(1959م)، **مبادئ القانون الإداري**، ط 3، ص592 – 594.
(**2**)ملحم، محمد ، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص23.
(**3**) المرجع ذاته، ص23.

المبررات التي منها: أن المُشرِّع قد لا يتمكن من الإحاطة بكافة التفصيلات المتعلقة بالحاجة التشريعية، بينما يكون ذلك سهلاً على السلطة التنفيذية؛ لاتصالها المستمر بالجمهور. كما أن تنظيم المرافق العامة يعد من صميم عمل السلطة التنفيذية، وعليه فمن الأنسب أحياناً سن القواعد القانونية المتعلقة به من قبل السلطة التنفيذية. كما أن منح جانب من الوظيفة التشريعية قد يضمن ثبات التشريع ومنحه المرونة الكافية لتنفيذه، دون الحاجة إلى التغيير باستمرار مع تغير الظروف[1].

ولذلك، يمكن سياقة بعض المبررات للقوانين المؤقتة كالأتي:

أولًا: أنه وعلى الرغم من وجود مبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا بد من التسليم للسلطة التنفيذية بحق وضع قواعد عامة مجردة من خلال اللوائح في أحوال الضرورة، حيث أن نظرية الضرورة أصبحت من النظريات المسلم بها في غالبية التشريعات، وهي لا تحرر السلطة التنفيذية من الخضوع لمبدأ المشروعية، وإنما تمنحها استثناءات ضرورة في أحوال استثنائية ضمن ضوابط وشروط معينة[2].

ثانيًا: أن النصوص الدستورية تعترف وتقر للسلطة التنفيذية بحق إصدار القوانين المؤقتة أو اللوائح، وهذا ما نجده في الدستور المصري والكويتي والأردني.

يرى الباحث أنه مع التسليم بذلك، فإن هذه السلطات أو الصلاحيات بمبرراتها يجب أن تبقى ضمن الحدود القانونية والضوابط التشريعية والمنطقية، بحيث يجب عدم التوسع في استخدام هذه الصلاحية، وهدر مبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات[3].

(**1**) الطماوي، سليمان(1976م)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص476.

(**2**) ملحم، محمد، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص296-297.

(**3**) حدث في الأردن في مدة من الفترات (88) قانونًا اقتصاديًا مؤقتًا، و24 قانونًا قضائيًا مؤقتًا، و17 قانونًا مؤقتًا ذات طبيعة اجتماعية وأمنية. وذلك إبان حكومة علي أبو الراغب، وغياب مجلس النواب الثالث عشر الذي حلّته الحكومة قبل انتهاء مدته القانونية، مما أثار حفيظة الكثير، وقُدِّم الكثير من الطعون أمام محكمة العدل العليا، التي أيدت الحكومة في كثير من مواقعها من خلال رفض الطعون بهذه القوانين: ملحم، محمد ، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص 351-352.

المبحث الثاني

معيار تمييز القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين وطبيعتها القانونية

لقد تعرضت القوانين المؤقتة والكمراسيم بقوانين لكثير من الجدل الذي يتعلق بطبيعتها، ومن أهم عوامل الجدل أن السلطة التي تصدر هذه التشريعات ليست السلطة المختصة بالتشريع ابتداءً؛ لأن هذه الأخيرة تكون في حالة غيبة عند إصدار هذه التشريعات.

ولأن السلطة التنفيذية التي تصدر هذه التشريعات- وتمتلك الحق بإصدارها- تمارس وظيفة الإدارة والتنفيذ من خلال القرارات الإدارية، فإنه اصبح هناك لبس وجدل لتمييز القوانين المؤقتة التي تصدر عنها عن غيرها من الأعمال القانونية التي تختص بها كالقرارات الإدارية، إذ إن هذا التمييز يترك أثره في كثير من المجالات، التي أهمها مسألة مخاصمة العمل القانوني، فالقرار الإداري يمكن مخاصمته أمام القضاء الإداري بخلاف القوانين المؤقتة.

وعليه، لابد من تناول الأسس والمعايير التي يتم من خلالها تمييز هذه القوانين المؤقتة عن الأعمال الإدارية من جانب، ومن جانب آخر الحاجة إلى تناول الجدل القائم حول طبيعة هذه القوانين، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: معيار تمييز القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

المطلب الأول

معيار تمييز القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

تتشابه القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين مع بعض التشريعات كاللوائح والقرارات الإدارية، فالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين هي تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان أو خلال مدة حله؛ وذلك لاتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير، على أن تعرض على البرلمان في أول اجتماع عادي له.

ويعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني نهائي، صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكنًا أو جائزًا قانونيًّا وابتغاءً للمصلحة العامة[1].

واللائحة أو النظام هي قدرة الإدارة على إنشاء قواعد عامة، تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وتتضمن العناصر الآتية[2]:

أ. اللائحة عمل قانوني يصدر من جانب الإدارة سواء ذلك من تلقاء نفسها كان، أو بدعوة من المُشرِّع العادي، فصدور اللائحة يتم بالإرادة المنفردة للإدارة دون توقف على موافقة الأفراد الذين صدرت بمواجهتهم.

ب. أنها تصدر من السلطة التنفيذية مما يميزها عن القانون.

ج. تتضمن إنشاء قواعد عامة مجردة، فتتميز بذلك عن القرار الإداري الفردي.

وفي هذا الصدد نبين ما هي اللوائح وما أنواعها، فاللوائح هي ذاتها الأنظمة كما عبر عنها المُشرِّع الأردني، وتقسم من حيث الظروف إلى نوعين رئيسين، هما:

أولًا: لوائح الظروف العادية، وهي أنواع:

أ. اللوائح التنفيذية[1]: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنفيذ أحكام القانون. وتعرف بأنها مجموعة القواعد القانونية التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمبادئ

---

(1) كنعان، نواف (2010م)، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ط1، ص237.

(2)الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص588.

والأسس الواردة في القانون؛ لأن القانون يتضمن الأحكام العامة للتشريع، ويترك التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية لتتولى بحكم عملها مهمة تنفيذ القوانين[2].

ب. اللوائح المستقلة: وهي لوائح تصدرها السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، وتصدر استناداً للدستور..

ج. لوائح تنظيمية: توضع هذه اللوائح لتنظيم المرافق العامة وسير العمل في المصالح والإدارات الحكومية، دون حاجة إلى إصدار تشريع برلماني

د. لوائح الضبط أو البوليس: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية؛ للمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة[3]. وهذا النوع من الأنظمة غير موجود لدى المُشرِّع الأردني.

ثانيا: لوائح الظروف الاستثنائية، وهي نوعان:

أ. لوائح الضرورة وهي لوائح تستلزمها ظروف قاهرة في حال غيبة البرلمان، وهذ النوع من اللوائح هو المراسيم بقوانين التي تقابل القوانين المؤقتة في الأردن، وهي موضوع دراستنا.

ب. اللوائح التفويضية: وهي لوائح لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتناولها إلا التشريع، وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، ولهذه اللوائح قوة القانون، حيث تصدر في أثناء انعقاد البرلمان؛ وتعد بحق خروجًا على الأصل في ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصها بنفسها، وتنازلًا منها عن جانب من هذا الاختصاصات لصالح السلطة التنفيذية[4].وهذا النوع من الأنظمة غير موجود لدى المُشرِّع الأردني.

وتتشابه لوائح الضرورة مع اللوائح التفويضية في أن كل منهما ينقل اختصاصًا مقرَّرًا أصلًا للسلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، وأن كليهما يعد استثناءً من الأصل، وهو عدم جواز تنازل السلطة التشريعية عن اختصاصها كلها أو بعضها للسلطة التنفيذية، وأن كلاهما يستند إلى حالة الضرورة التي تنص عليها الدساتير، كالمادة (71) من الدستور الكويتي التي

---

(1) حسن، عبد الفتاح(1986م)، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، دار النهضة العربية، بيروت، ص334-335.

(2) الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص591-592.

(3) حسن، عبد الفتاح، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص337.

(4) الطماوي، سليمان محمد(1991م)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دراسة مقارنة، ط6 ص472-503.

تنص على أنه:" إذا حدث .. ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير...". وبالنسبة إلى المراسيم التفويضية، فقد ورد النص عليها في المذكرة التفسيرية في تعليقها على المادة (50) من الدستور بأنه:"... حيث تقتضي ضرورة استثنائية أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر مهم معين في جملته...".

وفي هذا الصدد، توسعت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، وأشارت إلى أن نص المادة (50) من الدستور الكويتي، لا يمنع السلطة الشريعية من أن تُفوَّض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص، بدلًا من أن يتولاه المُشرِّع بقانون.

أما بالنسبة إلى أوجه الاختلاف بين اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة (المراسيم بقوانين)، فتكمن في المجالات الآتية[1]:

- تصدر لوائح الضرورة دون إذن سابق من مجلس الأمة، أما اللوائح التفويضية، فلا تصدر إلا بناءً على تفويض سابق منه.
- تصدر لوائح الضرورة في حالة عدم انعقاد مجلس الأمة، خاصة بين أدوار الانعقاد، أو في مدة الحل. أما اللوائح التفويضية، فتصدر في أثناء انعقاد مجلس الأمة، أو في أثناء عدم انعقاده، وذلك بحسب التفويض إذا ما امتد إلى مرحلة ما بعد أدوار الانعقاد.
- يجب عرض لوائح الضرورة على مجلس الأمة خلال مدة معينة حدَّدها الدستور، أما اللوائح التفويضية، فليس من الضروري عرضها، إلا إذا استلزم التفويض ذلك[2].
- لا يجوز أن تخالف لوائح الضرورة التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، أما اللوائح التفويضية، فتستطيع مخالفة هذه التقديرات ما لم يحظر عليها التفويض ذلك.

وفي ضوء ذلك وبمراجعة المواقف الفقهية، نجد أن الفقه يستخدم معايير معينة في التمييز بين القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين بوصفها عملًا تشريعيًّا صادرًا عن السلطة التنفيذية عن غيرها من الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، كالقرارات الإدارية، حيث يؤثر هذا التمييز

---

(1) حسن، عبد الفتاح، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، 202-203.

(2) مثال ذلك المادة 38 من الدستور الفرنسي التي تنص على أنه:"جوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون. وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة. وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض. وبعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولي من هذه المادة لا يجوز تعديل الأوامر ألا بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي".ك

في تكييف القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين ما بين اعتبارها قرارت إدارية، وما بين اعتبارها تشريعات، وهذه المعايير هي:

أولًا: المعيار الشكلي، فاستنادًا إلى هذا المعيار، تُعدُّ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية قرارات إدارية إذا كان العمل صادرًا عن أي جهة تابعة للسلطة التنفيذية، وما يصدر عن البرلمان يعد قوانين بصرف النظر عن مضمونه[1].

يتميز المعيار الشكلي بسهولته وبساطته، ويمكن التسليم به على إطلاقه لو كانت كل سلطة من سلطات الدولة قد مارست اختصاصاتها منفردة عن باقي السلطات، وملتزمة حرفيًّا بمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما يتنافى مع الواقع العملي؛ لأنه لا يوجد فصل تام، بل هناك اندماج في كثير من الحالات، كاشتراك السلطة التنفيذية مع التشريعية في وظيفة التشريع[2].

إلَّا أنه قد وجه للمعيار الشكلي بعض الانتقادات، التي منها: أنه معيار سطحي يعتمد على الشكل الخارجي من حيث تبعيته مصدر العمل لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية، وأنه لا يبحث بمضمون العمل والقانون وجوهره وطبيعته، علاوة على أنه معيار غير حاسم للتمييز بين القوانين والقرارات؛ لأنه يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا الأخير قد ثبت مع تطبيقه صعوبة الفصل المطلق بين السلطات ووظائفها.

يصعب كذلك تطبيق المعيار الشكلي في الظروف الاستثنائية، عندما تمارس بعض الهيئات مهمات مختلفة ومتباينة يصعب تكييفها وإدراجها ضمن نطاق أي من السلطتين، مثل القوانين المؤقتة واللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية، ويؤخذ على المعيار الشكلي الخلط بين السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية، فلا يوجد تلازم حتمي بين الوظيفة التشريعية والسلطة التشريعية، إذ إنه توجد وظائف أخرى للسلطة التشريعية غير الوظيفة التشريعية[3]. وعليه، فإن القوانين المؤقتة حسب هذا المعيار تعد قرارات إدارية فقط.

ثانيًا: المعيار الموضوعي، وهذا المعيار - بخلاف المعيار الشكلي- يعتمد على جوهر العمل ومضمونه، فمتى كان العمل متضمنًا لقواعد قانونية عامة ومجردة وموضوعية، فيعدُّ عملًا

---

(1) جمال الدين، سامي (1982م)، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص55. الطماوي، سليمان، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص177.
(2) الخلايلة، محمد(2011م)، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، ص186.
(3) محمود، حافظ ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص13.

تشريعيًّا[1]، ومن هنا، فإن هناك بعض الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية تخرج عن مفهوم العمل القانوني، فلا تعد قوانين على الرغم من صدورها عن السلطة التشريعية كقوانين الموازنة، وبالمقابل هناك أعمال تصدر عن السلطة التنفيذية، وتتضمن قواعد عامة مجردة، كالأنظمة الإدارية واللوائح[2].

وعليه، يجب عدم الخلط بين المُشرِّع والوظيفة التشريعية فقد يكون المُشرِّع هو السلطة التشريعية باعتبارها السلطة المختصة بالتشريع، وقد يكون المشرع جهة أخرى أناط بها الدستور أو منحها حق التشريع كالسلطة التنفيذية التي تسن الأنظمة أو اللوائح وهي عبارة عن نوع من أنواع التشريعات.

ثالثًا: معيار النظام القانوني، حيث يرى هذا الاتجاه أن يتم تكييف العمل استنادًا إلى نظامه القانوني، ويعني ذلك الاعتماد على القواعد الشكلية والموضوعية التي تحكم عملية إعداد العمل، وتحدد آثاره، فالسلطات الثلاث تمارس أعمالا قانونية لها أنظمة خاصة بها، ومن ثم فإنه يجري التمييز بين الأعمال المختلفة بحسب تبعيتها لأي من هذه الأنظمة، وأن إرادة المُشرِّع هي التي تحدد أي نظام من هذه الأنظمة يتبع لها العمل القانوني؛ لذلك يجب البحث عن إرادة المُشرِّع أولًا، كأن يضع المُشرِّع أحكامًا تجيز الطعن بالعمل أمام المحكمة الإدارية (محكمة العدل العليا سابقاً)، فتكون إرادة المُشرِّع هنا واضحة وصريحة في إخضاع هذا العمل للنظام القانوني الذي تخضع له القرارات الإدارية، ويمكن التوصل إلى إرادة المُشرِّع بوساطة كثير من المعطيات، كالسلطة التي أصدرت العمل ودورها في الإصدار وسلطاتها وإجراءاتها[3].

بالتالي يمكن القول ان القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين قد تتشابه مع بعض التشريعات الأخرى، كاللوائح والقرارات الإدارية، الأمر الذي حدا بالفقه القانوني إلى اعتماد بعض المعايير لتمييز القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين عن هذه التشريعات، وهي: المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي، ومعيار النظام القانوني.

---

(1)الخلايلة، محمد، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص184.
(2) جمال الدين، سامي، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها**، مرجع سابق، ص55.
(3) المرجع ذاته، ص80 وما بعدها.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

نتناول في هذا المطلب الطبيعة القانونية لكل من القوانين المؤقتة في الأردن، والمراسيم بقوانين كما في الكويت، إذ أن هذا الأمر دخل في دائرة الجدل الفقهي، ولذلك لكون هذه التشريعات تصدر عن غير السلطة المختصة بإصدارها، ولانها تصدر في ظروف وأحوال استثنائية تتطلب اصدارها.

ولفهم هذه الطبيعة القانونية، وموقف النظام القانوني، وموقف الفقه منها، فقد تم تناولها من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة في القانون الأردني

يتفق موقف الفقه الأردني مع الموقف الفقهي بشكل عام، حيث اختلف الفقه في نظرته إلى القوانين المؤقتة بحسب المعيار الذي ينظر منه إلى هذه القوانين، فمن أخذ بالمعيار الشكلي، عدَّ القوانين المؤقتة قرارات إدارية مثلها مثل القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية؛ لأنها لا تصدر عن البرلمان، إذ إن القوانين هي ما يصدر عن البرلمان فقط[1].

أما من أخذ بالمعيار الموضوعي، فقد عدَّ القوانين المؤقتة قوانين وتشريعات بالمعنى الدقيق؛ لأنها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة. وأما من أخذ بمعيار النظام القانوني وإرادة المُشرِّع، فيميل إلى عدِّها قرارات إدارية؛ لأن المُشرِّع أخضع هذه القوانين في ظل قانون محكمة العدل العليا السابق للطعن أمامها، مثلها مثل القرارات الإدارية؛ ولذلك اتَّجهت إرادة المُشرِّع إلى عدِّ هذه القوانين كالقرارات الإدارية[2].

ومع ذلك، فإن محكمة العدل العليا قد خالفت هذه الفكرة، وأخذت بالمعيار الموضوعي، وعدَّت القوانين المؤقتة من قبيل الأعمال التشريعية[3]، وأكدت في كثير من قراراتها خلاف ذلك، ومنها قرارها الشهير عام 1977م الذي جاء فيه أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس

---

(1) كنعان، نواف ، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص245.

(2) الشطناوي، علي خطار (1998م) ، **دراسات في القرارات الإدارية**، الجامعة الاردنية، عمان، ص42.

(3) البوريني، عمر (2005م)، نظرات على رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة، **دراسات علوم الشريعة والقانون**، جامعة إربد الأهلية، المجلد320، العدد الثاني، ص426.

الأمة غير منعقد أو منحل، يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتًا، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهمة التشريع، أي إن السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة؛ ولذلك فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تُعدُّ قرارات إدارية بل عملًا تشريعيًّا، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة[1].

يلاحظ على هذا القرار أن المحكمة تبنَّت المعيار الموضوعي، فقد عدَّت ما يصدر عن السلطة التنفيذية تشريعًا بالنظر إلى موضوعه، على الرغم من تبينها للمعيار الشكلي في كثير من الحالات[2]. ويترتب على هذا التكييف نتائج[3]:

أ. من حيث نطاق القوانين المؤقتة، يصبح للسلطة التنفيذية تنظيم أي موضوع ضمن القوانين المؤقتة وبموجبها، وهذا ما اتفق عليه الفقه والقضاء، إلا أن هناك اتجاهًا يرى إخراج بعض الموضوعات من نطاق القوانين المؤقتة، كقانون الانتخاب والموضوعات المتعلقة بالحقوق السياسية والحريات العامة[4].

ب. من حيث مخاصمة مشروعية القوانين المؤقتة، يترتب على عدِّ القوانين المؤقتة قوانين وليست قرارات، عدم إمكانية مخاصمتها بدعوى تجاوز حدود السلطة؛ لأنها دعوى تختص بالقرارات الإدارية، فتقوم المحكمة برد الدعوى لعدم الاختصاص، أما القوانين المؤقتة، فيمكن مخاصمتها بدعوى عدم الدستورية بالطرق المقررة لذلك.

ج. من حيث القيمة القانونية، تتمتع القوانين المؤقتة تبعًا لذلك بالقيمة القانونية للقوانين العادية، ولا يحق لها أن تخالف الدستور، وعليه يمكن لها أن تعدل أو تلغي القوانين العادية طالما كانت مساوية لها بالقوة.

أما موقف المُشرِّع الأردني حسب قانون محكمة العدل العليا السابق رقم 12 لسنة 1992م في المادة 9/أ، فقد رجح المعيار الشكلي عندما أجاز الطعن بهذه القوانين أمام محكمة العدل العليا بوصفها مختصة بالطعن بالقرارات الإدارية، فلو كانت نية المُشرِّع عدَّها قوانين من

(**1**) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 77/30، مجلة نقابة المحامين، العدد 9 و 10، س25، ص1183.

(**2**)حافظ، محمود(1987م)، القضاء الإداري في الأردن، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ط1، **مجلة نقابة المحامين الأردنية**، العدد 3 و 4، س 35، ص152.

(**3**) المادة (94) من الدستور الأردني. محافظ ، محمود ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص274.

(**4**) جمال الدين، سامي ، مرجع سابق، ص100 وما بعدها.

الناحية الموضوعية، لما أجاز الطعن بها أمام محكمة العدل العليا مثلها مثل القوانين العادية[1]، إلا أن محكمة العدل العليا خالفت ذلك، وطبقت المعيار الموضوعي كما أشرنا آنفًا.

وبالمجمل، يعُدُّ الفقه الأردني أن القوانين المؤقتة هي تشريعات استثنائية تصدرها السلطة التنفيذية أثناء غيبة البرلمان، من أجل اتخاذ تدابير سريعة في ظروف لا تحتمل التأخير، شريطة أن تعرض هذه القوانين على البرلمان وفقاً للأوضاع الدستورية السائدة[2].

نلاحظ مما تقدم تباين قضائي وتشريعي من حيث النظر إلى طبيعة القوانين المؤقتة في الأردن، إذ أن محكمة العدل العليا في قضائها وفي قانونها -والتي اعتادت أن تتبنى المعيار الشكلي للتمييز بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية- فإنها بالنسبة للقوانين المؤقتة اعتمدت المعيار الموضوعي، حيث اعتبرتها تشريعات من حيث النظر إلى موضوعها.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين في القانون الكويتي

لقد دار جدل في الفقه الكويتي بين اتجاهين حول الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين، الصادرة في أثناء مدة تعطيل الحياة النيابية، ومدى اتفاقها مع المادة (71) من الدستور، الخاصة بمراسيم الضرورة، ونبحث هذين الاتجاهين كالآتي:

الاتجاه الأول: يرى هذا الاتجاه أن المراسيم بقوانين التي تصدر في أثناء حلِّ مجلس الأمة تعد قوانين عادية صادرة من سلطة تشريعية خاصة، متمثلة في الأمير الذي جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إي أن المادة (71) من الدستور لا تطبق على المراسيم بقوانين، وأن البرلمان إذا أراد تعديل هذه المراسيم، فعليه أن يصدر قوانين لاحقة لذلك. ثم انقسم هذا الرأي إلى قسمين:

أ. قسم يرى أن نظرية الضرورة هي أساس حل البرلمان ودمج السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنه بالرغم من عدم دستورية الحل، إلا أن الحكومة تبقى حكومة فعلية

(1)الجعافرة، عودة(2014م)، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م**، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الكرك، ص52.

(2)الخطيب، نعمان (1988م)، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الأردني، دراسة مقارنة، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية**، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص7. الخلايلة، محمد ، **القرارات الإدارية**، محاضرات أُلقيت على طلاب الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، ص75. الطهراوي، هاني ، **نظرية الضرورة**، مرجع سابق، ص130.

وشرعية، وقد جمعت بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث يستقل الأمير وحده بتقدير حالة الضرورة، وله حرية الاختيار فيما يتصل بالأداة التي يقرر بها ممارسة سلطاته، وأن هذه الإجراءات لا تخضع لرقابة القضاء[1].

ب. قسم آخر يرى عدم جواز الاستناد إلى نظرية الضرورة دون وجود نص دستوري صريح، وأن حل مجلس الأمة وإن كان مخالفًا للدستور، إلَّا أنه أدى إلى قيام حكومة واقعية تصدر قوانين قائمة بذاتها، مؤسسة على نظام دستوري جديد يتكون من الأمر الأميري الصادر بتعطيل الحياة النيابية[2].

الاتجاه الثاني: يرى هذا الاتجاه أنه يجب عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة بمجرد عودة الحياة النيابية، وإلا سقطت قوتها الملزمة، ويكون للمجلس الحرية في إقرارها أو رفضها، وهذا يتفق مع أحكام المادة (71) من الدستور الكويتي. ويستند هذا الاتجاه إلى أن طريق الحل- وهو طريق غير دستوري- لا يمكن أن ينشئ قاعدة قانونية؛ لأن عبارة الحل الواردة في المادة (71) من الدستور تنصرف إلى الحل المطابق للدستور، فمن الطبيعي ألا ينظم المُشرِّع الدستوري حلًا للبرلمان لا يتفق مع الدستور، وإلا فإن ذلك يعني أن الدستور يتصور فناءه أو تعطيله، وذلك أمر غير وارد؛ لأن العرف الدستوري يلزم بعرض المراسيم بقوانين الصادرة في مدة الحل على مجلس الأمة عند إعادة تشكيله[3].

ويمكن للباحث القول في هذا المقام ان هذا الاتجاه يرى أن فترة حل البرلمان لا تعد فترة معتبرة من الناحية القانونية، لأنها طريقة غير مشروعة للحل، بالتالي لا يمكن سن قواعد قانونية خلالها، لذا فغنه يجب عرض المراسيم بقوانين التي تبرم في هذه الفترة على مجلس الأمة بمجرد عودة الحياة النيابية، وإلا فتسقط قوتها الملزمة، وأن هذا الأمر يتفق مع احكام المادة (71) من الدستور الكويتي، وحتى لو لم يكن هناك نص دستوري، فإن العرف الدستوري يرى بوجوب عرض تلك المراسيم بقوانين التي تصدر في فترة الحل غير الدستوري على مجلس الأمة عند إعادة تشكيله.

(**1**) الفارسي، أحمد (1995م)، **دراسة قانونية حول المراسيم وسلطة مجلس الأمة بشأنها**، جريدة الوطن بتاريخ 18، 19 فبراير 1995م.

(**2**) الجاسر، بدرية (1995م)، التشريع الحكومي: حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، **مجلة الحقوق**، السنة19، العدد2، ص74-75.

(**3**) الطبطبائي، عادل (1994م)، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بالقوانين الصادرة في حالة الحل، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، السنة18، العدد4، ص38.

الفصل الثالث

حدود سلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

أشار الباحث آنفًا إلى أن سلطة إصدار اللوائح والقوانين المؤقتة قد جاءت نتيجة لتشابك الأنشطة والأعمال التي تمارسها الدولة بسبب مختلف التطورات، حتى باتت الدولة تتدخل في ميادين الحياة كافة، الأمر الذي أظهر معه الحاجة إلى مزيد من التشريعات؛ لمواجهة مختلف صور التدخل، وقد تبين من جراء ذلك أيضًا استحالة أن يحيط البرلمان بالمسائل كافة من الجوانب التشريعية؛ بسبب بطء الإجراءات اللازمة لإصدار التشريعات وطولها من قبل البرلمان، الأمر الذي دفع باتجاه الاعتراف للسلطة التنفيذية بإصدار نوع من التشريعات[1].

ولضمان ممارسة السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص التشريعي بما لا يتعارض مع مبدأ المشروعية، وللغاية التي وجد من أجلها، فقد حرصت مختلف الدساتير ومن بينها الدستور الأردني والدستور الكويتي، على وضع حدود لممارسة هذا الاختصاص، سنتحدث عنها في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: حدود سلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني.

المبحث الثاني: حدود سلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي.

---

(1) الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص367.

المبحث الأول

حدود سلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني

عند البدء بعملية إصدار القوانين المؤقتة، فيجب ألا تصدر إلا بعد مراعاة الضوابط والمعايير والحدود التي رسمها المُشرِّع، وهذه الضوابط نوعان، هما: ضوابط وحدود زمنية تتمثل بوجود قيود زمنية يجب ألا تصدر هذه المراسيم الا من خلالها، وضوابط وحدود موضوعية تتعلق بموضوعات هذه التشريعات الاستثنائية والضرورة التي دعت إلى اصدارها.

ولذلك، نتناول هذه الضوابط والحدود الزمنية والموضوعية في مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: الحدود الزمنية لسلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني.

المطلب الثاني: الحدود الموضوعية لسلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني.

المطلب الأول

الحدود الزمنية لسلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني

يرى جانب من الفقه الأردني أن المُشرِّع أطلق مصطلح (المؤقتة) على مثل هذه التشريعات؛ للدلالة على أنها مؤقتة من حيث سريانها الذي يرتبط بفترة زمنية معينة، ومن حيث القيمة القانونية التي تتمتع بها، والتي تعادل القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية [1].

وقبل التعديلات الأخيرة التي أجريت على الدستور الأردني عام 2011، كان الزمن الذي يجوز فيه إصدار قوانين مؤقتة هو حالة عدم انعقاد مجلس الأمة وحالة حله، ويعني عدم انعقاد المجلس العطل البرلمانية التي تفصل بين أدوار انعقاد البرلمان العادية وغير العادية والاستثنائية[2]. حيث جاء في الدستور الأردني بالنسبة إلى الدورة العادية، أن الملك يدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل

---

(1) شطناوي، علي (1993م)، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، دار حنين، عمان، ط1، ص74.

(2)الشوبكي، عمر (2011م)، **القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، ط4، ص30.

سنة[1]، أما بالنسبة للدورة غير العادية، فقد بيَّن الدستور أنه إذا حُلَّ مجلس النواب، فيجب إجراء انتخاب عام، بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وتُعدُّ هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور، وتشملها شروط التمديد والتأجيل[2].

أما الدورة الاستثنائية، فهي المدة التي ينعقد فيها المجلس بدعوة من الملك لضرورة ما ولمدة غير محددة؛ من أجل إقرار أمور معينة تبيِّنها الإرادة الملكية [3].

ومعنى ذلك أن السلطة التنفيذية كانت تملك إصدار القوانين المؤقتة في الحالات الآتية:

أولًا) المدة الواقعة بين أدوار الانعقاد: المدة الفاصلة بين الدورات البرلمانية (العطل البرلمانية)، أي التي تفصل بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية، فبالنسبة إلى الدورة العادية، فيعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في كل سنة من مدته [4]، أما المادة (73)، فقد بيَّنت أنه إذا حُلَّ مجلس النواب، فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وتعدُّ هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور، وتشملها شروط التمديد والتأجيل. وإذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة، فيستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية، ويجتمع فورًا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، ولا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية في أي حال يوم (30) من أيلول، بحيث تُفض في التاريخ المذكورة؛ ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشرين الأول، وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني، فتعدُّ عندئذٍ أول دورة عادية لمجلس النواب؛ ليتوافر الشرط الزمني بين أدوار انعقاد البرلمان في دوراته المختلفة[5].

ثانيًا) مدة ما بين الفصلين التشريعيين: أي ما بين انتهاء مدة الفصل التشريعي للبرلمان القديم وانعقاد البرلمان الجديد، إذ إن مدة الفصل التشريعي للبرلمان (4) سنوات، وللملك أن يمددها بإرادة ملكية لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين[6].

---

(1) المادة 78 من الدستور الأردني.
(2) المادة 73 من الدستور الأردني.
(3) المادة 82 من الدستور الأردني.
(4) المادة 77 من الدستور الأردني.
(5) المادة 73 من الدستور الأردني.
(6) المادة 68 من الدستور الأردني.

ثالثًا) مدة إرجاء وتأجيل اجتماع مجلس الأمة : جاء في الدستور الأردني أنه يجوز للملك أن يرجئ اجتماع مجلس الأمة بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية، إلى تاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الإرجاء شهرين. وإذا لم تتمَّ دعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع بمقتضى الفقرة السابقة، فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دعي بموجبها. حيث تبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي يدعى فيه إلى الاجتماع وفق الفقرتين السابقتين، وتمتد هذه الدورة العادية إلى ستة أشهر، إذا حلَّ الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدة أخرى لا تزيد على ثلاثة أشهر لإنجاز ما قد يكون هناك من أعمال، وعند انتهاء الأشهر الستة، أو أي تمديد لها، يفض الملك الدورة المذكورة[1].

كما جاء فيه أن للملك أن يؤجل- بإرادة ملكية- جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط، فإذا أجِّل اجتماع المجلس بموجب الفقرة (1) من المادة (78)، فلمرتين فقط على أنه لا يجوز أن تزيد مدد التأجيلات في غضون أي دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة التأجيل، ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة. ويجوز لكل من مجلسي الأعيان والنواب أن يؤجل جلساته من حين إلى آخر وفق نظامه الداخلي[2]. الأمر الذي يحقق الشرط الزمني في مدة عدم انعقاد المجلس في مدة الإرجاء أو التأجيل، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في قراراتها[3].

ويرى الباحث عدم صحة هذا الاجتهاد والمسلك؛ لأن مدة إرجاء الجلسات لا يكون المجلس فيها منعقدًا أو منحلًا، حيث يمكن دعوته إذا كانت هناك ضرورة، وعدم تأجيل الجلسة، أو إذا كان بالإمكان الانتظار لحين اجتماع المجلس. وعلى كل حال فقد حسم المُشرِّع الدستوري الأردني هذه المشكلة بموجب التعديلات الدستورية الأخيرة التي جعلت صلاحية الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة فقط في حالة حل مجلس النواب، مما يعني عدم جواز ممارسة هذه السلطة بين أدوار انعقاد المجلس، أو في حالة تأجيل الجلسات أو غيرها[4].

---

(1) المادة 78 من الدستور الأردني.

(2) المادة 81 من الدستور الأردني.

(3) قرار محكمة العدل العليا تاريخ 1972/12/3، مجلة نقابة المحامين لسنة 1973م، ص 30.

(4) المادة 94 من الدستور الأردني بعد تعديلها عام 2011.ك الحموري محمد (2003م)، القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وأثام السياسة، **مجلة أبحاث نقابة المحامين**، العدد 6، ص14.

المطلب الثاني

الحدود الموضوعية لسلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة في القانون الأردني

يندرج تحت فكرة الحدود والضوابط الموضوعية ثلاثة أفكار، هي: فكرة الضرورة، وفكرة النطاق والموضوع، وفكرة النفاذ. أي أن هذه القوانين يجب أن تصدر في حالة الضرورة، ويجب أن تتناول موضوعات معينة وضمن نطاق معين، أن تبقى سارية المفعول لحين عرضها على مجلس الامة، الذي سيقرر بشأنها. ونبين ذلك في ثلاثة فروع كالآتي:

الفرع الأول

شرط الضرورة

أي وجود ظروف غير متوقعة تحتاج إلى إصدار تشريعات سريعة لمواجهتها، ويكون البرلمان في أثناء ذلك منحلًّا[1]. وقد كان من أبرز تعديلات المادة 94 من الدستور الأردني عام 2011 حصر حالات الضرورة في أوضاع محددة على سبيل الحصر بالمقارنة مع الوضع السابق، فقد جاء في الدستور الأردني أنه عندما يكون مجلس الأمة منحلًّا، فيحق لمجلس الوزراء- بموافقة الملك- أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ الآتي بيأنها: الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأجيل[2]. أما النص قبل التعديل فقد كان فضفاضاً بحيث يمكن للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.

لذا، يجب أن يتوافر مثل هذه الظروف التي لا تحتمل التأخير، أو الظروف التي تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل؛ لكي تصدر السلطة التنفيذية مثل هذه القوانين المؤقتة، ويعد تقدير حالة الضرورة وتوافر هذه الظروف من صلاحية السلطة التنفيذية تحت رقابة البرلمان اللاحقة[3].

(**1**) الشيمي، إبراهيم، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 746. الشوبكي، عمر ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص31. ندة، حنا (1972م)، **القضاء الإداري في الأردن**، جمعية عمال المطابع التعاونية، ط1، ص17-18.

(**2**) المادة 94 من الدستور الأردني.

(**3**)الحلو، ماجد ، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص489.

ويلاحظ أن منح السلطة التنفيذية صلاحية تقدير هذه الظروف قد يؤدي إلى إهدار هذا الشرط في كثير من الأحيان، خاصة وأن محكمة العدل العليا الأردنية أقرت في كثير من الأحوال بعدم صلاحيتها بالرقابة على هذا الشرط من عدمه، فقد جاء في أحد أحكامها أن المادة (94) من الدستور اشترطت لبقاء القوانين المؤقتة تصديق مجلس الأمة، وهو الجهة الوحيدة المختصة بمراقبة هذه القوانين من مختلف وجهات النظر، وأن رقابة القضاء مستبعدة بقوة الدستور[1].

ويعد هذا المسلك منتقدًا، إذ يجب على المحكمة أن تبسط رقابتها على مدى توافر حالة الضرورة على الأقل، وإن أمكن أيضًا بسطها على حالة الضرورة نفسها وتقديرها، وقد ألحق المُشرِّع الدستوري الأردني حالة النفقات المستعجلة بحالة الضرورة.

وقد وضع جانب من الفقه بعض الشروط الواجب توافرها لقيام حالة الضرورة اللازمة لإصدار القوانين المؤقتة، وهي أن يكون هناك خطر يهدد كيان الدولة وأمنها، وألا يكون هناك متسع من الوقت لدعوة البرلمان لتحديد ما يجب القيام به، وأن تعرض تلك التشريعات على البرلمان في أول انعقاد له[2].

ذكرت المادة (13) من الدستور الأردني بعض صور الضرورة، كحالة الحرب، والخطر العام، والحريق، والطوفان، والمجاعات، والزلازل، والأوبئة، والأمراض الشديدة التي تفتك بالإنسان والحيوان، والآفات الحشرية والنباتية والحيوانية، أو أي آفات مماثلة، أو ظروف مماثلة قد تعرض بعض السكان أو جميعهم للخطر.

أخيرًا، تجدر الإشارة إلى القيد الإجرائي المتعلق بضرورة عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع له، إذ إن السلطة التنفيذية في الأردن تلتزم بعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة[3]، وسيتم البحث في هذا الأمر عند الحديث عن الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة ولوائح الضرورة.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 63/41، العدد الرابع، س11، ص 274، والقرار رقم 72/31، العدد الأول، س 21، ص30.

(2) صبري السيد (1956م)، **النظم الدستورية في البلاد العربية**، منشورات معهد الدراسات العربية المالية، القاهرة، ص244.

(3) الشوبكي، عمر ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص33.

الفرع الثاني

نطاق القوانين المؤقتة وموضوعها

إذ إن نطاق تطبيق القوانين المؤقتة، من حيث الأصل هو التقيد بمبدأ سيادة الدستور، وهو الذي منح لهذه القوانين الشرعية، أما ما يعنيه مبدأ سيادة الدستور أو سمو الدستور، فهو علو أحكامه على القواعد القانونية الأخرى سواء المكتوبة أم غير المكتوبة.

وإذا كان الدستور مرنًا كانت النصوص التي تتضمنها الوثيقة الدستورية مرنة كالقوانين العادية، فيُسمح بتعديلها بقانون عادي دون أي إجراءات استثنائية. أما إذا كان الدستور جامدًا؛ أي لا يجوز المساس به بإجراءات عادية إلا بإجراءات خاصة، فيكون النص الدستوري أكثر سموًّا من القانون العادي؛ لأن القانون العادي لا يمكن له تعديل الدستور، وعليه فإن السمو الدستوري- وبحسب الدكتور عبد الفتاح حسن- ينصرف إلى القانون الجامد[1].

وعليه، واستنادًا إلى مبدأ سمو الدستور، لا يجوز أن تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور أو أن تتعارض معه، وإلا كانت هذه القوانين باطلة بطلانًا مطلقًا وأصليًّا، وعلى مجلس الأمة رفضه كما أن على المحاكم عدم تطبيقه[2]، هذا فضلًا على أنه يفتح المجال للحديث عن الرقابة على دستوريته بحسب النظام السائد للرقابة على دستورية القوانين.

وحول موضوع القوانين المؤقتة ومدى أو إمكانية تناولها لموضوع من الموضوعات خصها المُشرِّع للقوانين العادية، فقد طرح هذا الأمر على المجلس العالي لتفسير أحكام الدستور بمناسبة عرض قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 1963م والذي تم إلغاؤه، وعرض الأمر أيضًا على محكمة العدل العليا، فاستقر اجتهادها على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول ما تناوله القانون العادي من موضوعات[3].

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى موقف الفقه من إصدار قوانين مؤقتة لتنظيم أوضاع تعد من اختصاص القوانين العادية، حيث اختلف الفقه كالآتي[4]:

---

(1) حسن، عبد الفتاح ، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص65-66.

(2) ملحم، محمد، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص330-331.

(3) الشوبكي، عمر ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص34 وقرار محكمة العدل العليا رقم 72/31.

(4) ملحم، محمد ، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص 333 – 335.

أ – اتجاه يرى أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار قوانين مؤقتة لتنظيم أوضاع تعد من صلب اختصاص القوانين العادية، كالانتخاب وممارسة الحقوق والحريات والضرائب، وعليه لا يجوز للقوانين المؤقتة أن تعدل هذه القوانين أيضًا(1).

ويتجه الباحث مع ذلك، إذ إن السلطة التنفيذية عندما تقوم بوظيفة التشريع في ظروف معينة، فإنها تعد جهة إدارية وليس جهة سياسية، فالموضوعات السياسية تعد من اختصاص البرلمان، وعليه لا يحق للسلطة التنفيذية مباشرتها.

ب- فريق يرى أن للسلطة التنفيذية أن تتناول المسائل والأمور كافة في القوانين المؤقتة، وكل ما هنالك أن المُشرِّع الدستوري بيَّن وجوب أن تكون هناك حالات كوارث عامة أو حرب أو طوارئ أو صرف نفقات لا تحتمل التأخير، وهذا ما قامت به السلطة التنفيذية في الأردن، وهو ما أخذت به محكمة العدل العليا في تفسيرها للمادة (94) من الدستور، حيث جاء في قراراتها أنه يستفاد من المادة 94 من الدستور الأردني، بأن الدستور منح السلطة التنفيذية صلاحية اصدار القوانين المؤقتة بشرط ان تتوافر الشروط التالية (1) :ان يكون مجلس الامة غير منعقد او منحل. (2) وجود حالة ضرورة اي وجود امور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير0 (3) ان لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور. وعليه وحيث ان مجلس الأمة حين اصدار قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم 27 لسنة 1997 لم يكن منعقدا وان حالة الضرورة المشار اليها في المادة اعلاه تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية كالحرب والكوارث والفتن الداخلية لم تكن متوفرة لان معالجة أوضاع الصحافة ووضع شروط لتنظيم أوضاع الصحافة ليس خطرا جسيما داهما ولا وضعا طارئا ملحا شأنها شأن الكوارث او الحروب التي تنشأ فجأة او الفتنة التي تستوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة، ذلك ان حالة الضرورة تقاس بوجود احداث مفاجئة تشكل خطراً جسيماً، وبما ان الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت المذكور قائمة منذ شهور سابقة فتكون عنصر المفاجأة والمداهمة قد انتفى، وبالتالي انتفت حالة الضرورة، ذلك لان الهدف من وضع القانون المعدل هو الرغبة في تعديل نصوص القانون القديم لسد النقص في أحكامه والقصور الذي ظهر نتيجة تطبيقه، فتكون التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم، والدليل على ذلك ان القانون المؤقت المذكور قد طلب من الصحف توفيق اوضاعها لتلائم نصوص القانون المؤقت خلال ثلاثة اشهر ومن ثم ثلاثة اشهر أخرى أي بعد ستة أشهر، وهذا

---

(1) حافظ، محمود ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص276.

ينفي وجود حالة الاستعجال، مما يعني أن اصدار هذا القانون كان يمكن تأجيله الى حين انعقاد مجلس الأمة، وبذلك يكون مخالفا للدستور [1].

ومن المسائل التي يدور الحديث حولها عند تناول موضوع نطاق القوانين المؤقتة، مسألة المعاهدات الدولية، حيث تناط صلاحية إبرام المعاهدات الدولية عادة بالسلطة التنفيذية التي يتولاها الملك والوزراء وفق أحكام الدستور، إلا أن المعاهدات التي يمكن أن تمس حقوق المواطنين أو قد يترتب عليها تحميل خزينة الدولة شيئًا من النفقات، أو مساس بحقوق الأردنيين العامة، والخاصة، لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة [2]. وهذه المعاهدات يوافق عليها مجلس الأمة بالإجراءات نفسها التي يوافق فيها على القوانين، فهل يمكن إعمال القوانين المؤقتة للموافقة على المعاهدات التي يتطلب التصديق عليها صدورها بقانون؟

إن الإجابة عن ذلك تختلف بحسب تفسير النص الدستوري الوارد في المادة (2/33) فيما إذا كان بالإمكان عدُّ موافقة مجلس الأمة على بعض المعاهدات قانونًا أم لا، وهذا من الناحية الموضوعية ليس دقيقًا وكاملًا كما هو الحال من الناحية الشكلية التي يتشابه فيها الأمر مع آلية إصدار القوانين، وهنا يتجه أغلب الفقه –ونحن معهم في هذا الاتجاه- إلى وجوب صدور المعاهدة بقانون وليس قانونًا مؤقتًا، إلا أن ما يُعمل به في الأردن خلاف ذلك، حيث تصدر السلطة التنفيذية القوانين المؤقتة للموافقة على بعض المعاهدات[3].

الفرع الثالث

نفاذ القوانين المؤقتة

إن فلسفة القوانين المؤقتة تتضمن واجب السلطة التنفيذية بعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع له، وهنا تكون السلطة التنفيذية قد أوفت بالتزاماتها، وقبل التعديلات الدستورية لعام 2011، لم يشترط المُشرِّع الأردني مدة معينة يتم دعوة المجلس بها للانعقاد، بالتالي فإن القانون المؤقت يبقى ساري المفعول لحين البت به من قبل السلطة التشريعية، أما بعد التعديلات الدستورية فقد أوجب المُشرِّع على البرلمان البت في القانون

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 1997/226.
(2) المادة 33 من الدستور الأردني.
(3) الحياري، عادل (1972م) ، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، عمان، ص338.

المؤقت خلال دورتين عاديتين متتاليتين من تاريخ إحالته، وإلا وجب الإعلان عن بطلان ذلك القانون[1].

وإذا لم يعرض القانون المؤقت على البرلمان في أول اجتماع له، تزول القوة القانونية للقانون من تاريخ اجتماع مجلس الأمة، ولم يبين المُشرِّع الأردني في المادة (94) معنى العرض على مجلس الأمة من حيث الآلية والإجراءات اللازمة، الأمر الذي ترك للفقه ليبين آلية وإجراءات هذا العرض، وهو ما سيتم تناوله بشكل مستقل عند الحديث عن الرقابة على القوانين المؤقتة.

---

(1) المادة 94 من الدستور الأردني بعد التعديل.

المبحث الثاني

حدود سلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي

أشار الباحث في بداية المبحث السابق إلى أنه عند البدء بعملية إصدار القوانين المؤقتة، فيجب ألا تصدر إلا بعد مراعاة الضوابط والمعايير والحدود التي رسمها المُشرِّع، حيث أن هذه الضوابط نوعان، هما: ضوابط وحدود زمنية تتمثل بوجود قيود زمنية لا تصدر هذه القوانين إلا من خلالها، وضوابط وحدود موضوعية تتعلق بموضوعات هذه التشريعات الاستثنائية.

وقد تحدث الباحث عن هذه الضوابط في النظام القانوني الأردني، ويتحدث في هذا البحث عن هذه الضوابط حسب النظام القانوني الكويتي في مطلبين كالآتي:

المطلب الأول: الحدود الزمنية لسلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي.

المطلب الثاني: الحدود الموضوعية لسلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي.

المطلب الأول

الحدود الزمنية سلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي

تختلف سلطة الحكومة في الكويت عنها في الأردن، فهي أوسع من حيث أنه يمكن للحكومة في الكويت إصدار لوائح سواء في الظروف العادية أم الظروف غير العادية، وعليه، فإنه لا بد- ومن باب الإحاطة وتمييز تلك اللوائح أو المراسيم بقوانين التي تصدر في الظروف غير العادية- من تناول مجالات السلطة اللائحية كافة في الكويت.

حيث تحدد السلطة اللائحية في الكويت ببعض القيود، بالرغم من أن الإدارة قد تكون ملزمة أحيانًا بإصدار مثل هذه اللوائح(1). يجب ألا تكون موضوعات السلطة اللائحية من الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون، فأحيانًا يتطلب الدستور صدور بعض الموضوعات بناءً

(**1**) الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص432.

على قانون، وعليه يمتنع على الإدارة التصدي لها باللوائح، هذا علاوة على أن هذه اللوائح تخضع للرقابة القضائية[1].

هذا بالنسبة إلى الظروف العادية، أما بالنسبة إلى الظروف غير العادية، فيمكن القول أن هذه السلطة تعد استثناءً على الأصل في السلطة التشريعية، حيث تمتلك السلطة التنفيذية هذه السلطة في أحوال استثنائية. وقد جاءت هذه الأفكار نتيجة لتطور النظام البرلماني في كثير من البلاد، الأمر الذي أدى إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية- في حالات معينة- بإمكانية التشريع في ظروف خاصة، وفقًا لإجراءات تختلف عن تلك الإجراءات التي يمر بها التشريع في الظروف العادية[2]. وقد قدم الدستور الكويتي لنا حالتين هما لوائح الضرورة واللوائح التفويضية. حيث تناول الباحث ذلك في فروع كالآتي:

الفرع الأول

مجال السلطة اللائحية (في الكويت) في الظروف العادية

أشار الباحث إلى ذلك كما ورد في المادتين (72 و 73) من الدستور الكويتي، وبناءً على ذلك، فإن أنواع اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية في الظروف العادية في الكويت، هي:

أولًا، اللوائح التنفيذية: وهذه الصلاحية بديهية للإدارة في غالبية دول العالم بصفتها ذات اتصال مباشر مع الجمهور، وهي أعلم بالجزئيات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين، من ثم يترك أمر هذه الجزئيات للقرارات الإدارية.، حيث تنص المادة (72) من الدستور الكويتي على أن الأمير يضع - بمراسيم - اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما لا يتضمن تعديلًا فيها أو تعطيلًا لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون أداة أدنى من المرسوم لإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

نلاحظ من نص المادة (72) أن السلطة التشريعية لا يمكن لها تعطيل هذا الحق للسلطة التنفيذية، كما أن السلطة التنفيذية تمارس هذا الحق دون حاجة إلى دعوة صريحة أو ضمنية من قبل السلطة التشريعية، ومع أن هذه اللوائح تصدر بموجب مرسوم، إلَّا أنه يمكن للقانون أن يحدد أداة أدنى من المرسوم لذلك.

(**1**) المرجع ذاته، ص431.

(**2**) الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص218.

ومن المسائل المهمة في هذا الصدد أن الفقه لم يورد أي التزام قانوني على الإدارة لإصدار اللوائح التنفيذية، وإن كان هناك التزام فهو التزام ذو صفة سياسية وليس قانونية، ويترتب على ذلك إثارة المسؤولية السياسية تجاه الوزارة، وعليه، فإن كان للحكومة أغلبية، فإنها تتحصن من هذه المسؤولية، ويكون بمقدورها إعاقة تطبيق قانون صادر عن السلطة التشريعية وتنفيذه، ولذلك ومن الناحية الواقعية، لا توجد عبرة من فرض التزام سياسي على عاتق الوزارة بهذا الخصوص[1].

ثانيًا، اللوائح المستقلة: تصدر هذه اللوائح دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، وتتضمن هذه اللوائح أحكامًا جديدة ومبتدأة تصدر في الظروف العادية في مجالين؛ الأول في مجال تنظيم المرافق العامة وإنشائها، حيث تسمى هذه اللوائح باللوائح التنظيمية، والنوع الثاني هو لوائح الضبط الإداري:

أ. اللوائح التنظيمية: لوائح توضع بقصد ترتيب الإدارات والمرافق العامة[2]وتنظيمها، وتصدر عن السلطة التنفيذية دون أن تستند إلى قانون معين، وعادة ما تستمد السلطة التنفيذية ذلك من الدستور، وفي الكويت جاء النص عليها في المادة (73) التي جاء فيها أن الأمير يضع- بمراسيم- لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين.

وفي الأردن، تختلف هذه اللوائح عن القوانين المؤقتة المسماة بالأنظمة، فقد جاء في الدستور الأردني أنه يكون لمجلس الوزراء- بموافقة الملك- أن يضع أنظمة؛ من أجل مراقبة تخصيص الأموال العامة وإنفاقها، وتنظيم مستودعات الحكومة[3]، وجاء فيه أيضًا أن الملك يصادق على القوانين ويصدرها، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ألَّا يتضمن ما يخالف أحكامها[4].

وعليه، يمكن القول أن الدساتير غالباً تعطي السلطة التنفيذية الحق في إنشاء المصالح والإدارات العامة وتنظيمها وإلغائها إلا ما استثني بنص خاص[5]، إذ إن بعض المرافق يجب أن تُنظَّم بقانون كالمرافق التي تمنح بالامتياز[6].

---

(1)الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت،** مرجع سابق، ص379.
(2) الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت،** مرجع سابق، ص601.
(3) المادة 114 من الدستور الأردني.
(4) المادة 31 من الدستور الأردني.
(5) الصالح، عثمان عبد الملك، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت،** مرجع سابق، ص392.
(6) المادة 154 من الدستور الكويتي، والمادة 117 من الدستور الأردني.

ب. لوائح الضبط أو لوائح البوليس: قرارات تنظيمية تقيد حريات الأفراد، وتهدف إلى حفظ النظام العام، وفرض السكينة والطمأنينة بين الجمهور، ومباشرة إجراءات لمنع وقوع حوادث، وحماية الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، والأخلاق العامة التي يجب أن تتقيد بتحقيق المصلحة العامة[1].

وقد اختلف الفقه الكويتي حول الأساس القانوني لها وحول مدى الحاجة إلى وجود نص دستوري يؤسس لها، فمن دون النص عليها في الدستور يكون الشك بعدم دستوريتها[2]، إلا أن المُشرِّع الكويتي حسم الأمر بما جاء في المادة (73) من الدستور الكويتي، أن الأمير يضع- بمراسيم- لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين.

---

(1) آل ياسين، محمد علي (1973م)، **القانون الدستوري**، المكتبة الحديثة، بيروت، ص135.
(2) الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص599.

الفرع الثاني

مجال السلطة اللائحية (في الكويت) في حالة التفويض في الظروف غير العادية

وهي حالة يفوض البرلمان فيها السلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون (مراسيم بقوانين)؛ لتنظم بعض المسائل التي تعد من موضوعات القوانين العادية التي تصدر عن البرلمان، وذلك في ظروف خاصة ولأجل محدد[1].

إلا أنه يوجد من يرى عدم مشروعية هذه الوسيلة؛ لأن الأساس الديمقراطي هو تفويض الشعب للبرلمان بسلطة التشريع؛ ولذلك لا يجوز أن يفوض البرلمان هذه السلطة لغيره، أو أن يتنازل عنها[2]، ويمكن تلمس ذلك من المادة (50) من الدستور الكويتي، التي تنص على أن نظام الحكم يقوم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقًا لأحكام الدستور، وأنه لا يجوز لأي سلطة منها النزول عن اختصاصها المنصوص عليها في الدستور، ومن ذلك نفهم أن الدستور يمنع التفويض التشريعي، إلا أن الدستور ذاته يناقض نفسه؛ لأنه أفاد عندما شرح المادة (50) من الدستور في المذكرة التفسيرية، بأن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من تفويض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظروف خاصة، بدلًا من أن يقوم به المُشرِّع من خلال قانون، فقد يبين هذا القانون بعض التوجيهات والأحكام الرئيسة التي يجب أن تلتزم بها الحكومة عند مباشرة سلطة التفويض، كما أن هذا الأمر لا ينتقص من القوانين التي تصدر لضرورة استثنائية لمواجهة أزمات معينة، ولا يتعارض معها.

ومن التعليق على المادة (50) في المذكرة التفسيرية للدستور الكويت، نجد أن شروط التفويض تتمثل ابتداءً بشرط ضمني؛ أي عدم جواز تفويض كامل سلطة التشريع، وعليه، يكون التفويض استثناءً في بعض الأمور، كما أن التفويض لا يحرم صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة حقه؛ أي في إصدار القوانين حتى لو كان ذلك في أثناء مدة التفويض، ويجب أن يسبق ممارسة سلطة التفويض صدور قانون يسمى قانون التفويض لممارسة هذه السلطة؛ لأنه سيتضمن أحكامًا واعتبارات على السلطة التنفيذية التقيد بها، ويجب ألا يخالف التفويض هذا القانون، كما يجب أن تكون هناك ظروف خاصة تتطلب الخروج على الأصل لمواجهتها، ويجب كذلك أن يكون التفويض لمدة محددة[3].

---

(1) الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص226.

(2) الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص418.

(3) الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص228-229.

تجدر الإشارة إلى حالة حل المجلس قبل انتهاء مدة التفويض، حيث أن بعض الدساتير قد تنص صراحة على انتهاء التفويض إذا حُلَّ المجلس، أما في حالة عدم النص، فإن جانبًا من الفقه يرى أن التفويض يبقى قائماً طالما أنه يتم بقانون، فإن هذا القانون مثله مثل أي قانون آخر لا علاقة له بحل مجلس الأمة [1].

ومن أمثلة التفويض في الكويت، القانون رقم 23 لسنة 1967م تاريخ 1967/6/5م، الذي فوض السلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون في شؤون الدفاع والتدابير المتعلقة بمصالح العدو ومن يؤازره، ولحفظ الأمن والنظام العام، وفي الشؤون الخاصة بالإئتمان، ومن المسائل التي اشترط القانون مراعاتها وعدم تجاوزها هو عدم مخالفة أحكام الدستور، كما حدد مدة العمل بالتفويض، واشتراط عرض المراسيم على المجلس قبل نهاية مدة التفويض بمدة معينة.

أخيرًا تجدر الإشارة إلى أن التوسع الذي مارسته السلطة التنفيذية في الكويت في مراسيم الضرورة، التي تصدر استنادًا إلى المادة (71) من الدستور، قد أغنى عن اللجوء إلى اللوائح التفويضية[2].

الفرع الثالث

مجال السلطة اللائحية (في الكويت) في الظروف غير العادية (المراسيم بقوانين)

تتطلب هذه السلطة شروطًا معينة تقوم على نظرية الضرورة، حيث أقرَّ المُشرِّع الدستوري الكويتي بنظرية الضرورة، فقد جاء في المادة (71) من الدستور الكويت أنه إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في مدة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألَّا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، وتقابلها المادة (16) من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م.

ومعنى ذلك أن القيد الزمني لإصدار المراسيم بقوانين يتمثل في حالة غياب مجلس الأمة بصفته صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، وعليه لا يوجد مسوغ لممارسة وظيفة

---

(1) الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، 422-423.
(2) المرجع ذاته، ص426.

التشريع من أي جهة طالما كان منعقدًا ، ومن ثم فإن هذه الصلاحية لا تتم إلا في حالة غياب المجلس[1].

ولأن هذه الصلاحية استثنائية فإنه لا يجوز التوسع في تفسيرها، ولذلك فإن هذه الأوقات حسب النظام الكويتي، هي [2]:

أ. مدة ما بين أدوار انعقاد المجلس العادية وغير العادية في فصل تشريعي واحد ، وينصرف ذات الأمر على المدة التي تقع بين فصلين تشريعيين أي تلك المدة التي تقع ما بين آخر دور انعقاد في فصل تشريعي معين وأول دور انعقاد في الفصل التشريعي التالي.

ب. المدة التي تمضي بين حل المجلس القديم وأول اجتماع للمجلس الجديد (مدة حل مجلس الأمة).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى صلاحية حكومة تصريف الأعمال، أو الحكومة المستقيلة التي تستمر بمباشرة اختصاصها لحين تشكيل حكومة جديدة، وهنا نميز بين الظروف العادية وهي الأمور الروتينية المألوفة التي لا تتضمن أي بعد سياسي قد يكون له آثار في المستقبل، وفي هذه الحالة يمكن لها مباشرتها[3]، حيث لا يمكن القول أن القوانين المؤقتة أو المراسيم بقوانين تعد من هذه الأمور، أما بالنسبة إلى المسائل غير العادية أو الاستثنائية أو العاجلة أو الطارئة، فيبرر منح الحكومة بموجبها اختصاصات أوسع بكثير مما تملكه في الظروف العادية؛ لأن امتناع الحكومة المستقيلة عن التصرف في مثل هذه الظروف يعرض مبدأ استمرارية الدولة للخطر، لذا فإن غالبية الفقه تبرر إدراجها ضمن مسائل تصريف الأمور أو المسائل الجارية، ومثالها في المجال الدستوري تنظيم عمليات الاستفتاء، وفي المجال الإداري لوائح الإدارة العامة والمراسيم ذات الطبيعة العادية[4].

(**1**) حسن، عبد الفتاح ، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص197

(**2**) الصالح، عثمان عبد الملك ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص403. الجمل، يحيى، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص221-222. الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص605-606.

(**3**) الطبطبائي، عادل (1986م)، **اختصاصات الحكومة المستقيلة**، دراسة مقارنة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، إدارة التأليف والترجمة، الكويت، ط1، ص35-36.

(**4**) المرجع ذاته، ص43 وما بعدها

وعليه، توجد كثير من المسائل التي تخرج عن نطاق تصريف المسائل الجارية، كاقتراح تعديل الدستور واقتراح مشروعات القوانين والمراسيم والقرارات التي تعد تعديلًا في النصوص التشريعية، وطلب حل البرلمان في المجال الدستوري، وفي المجال الإداري إصدار القرارات التي تعدل في وضع المرافق العامة والقرارات التي تتضمن تعديلًا في اللوائح التنظيمية وقرارات التعيين التي تتضمن أبعادًا سياسية، وتحديد أسعار السلع والخدمات التي تؤثر في الاقتصاد الوطني(1).

وبمقارنة هذا الوضع بما هو في الدستور الأردني كما سبق وأن تناوله الباحث آنفًا، نجد أن المُشرِّع الدستوري الكويتي قد توسع في السلطة اللائحية المتمثلة في المراسيم بقوانين من الجانب الزمني، أو ممن حيث القيود الزمنية، فبينما يسمح الدستور الكويتي بممارسة هذه السلطة في ما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة، وفي حالة غيبة المجلس أي بين فترة انتهاء الفصل التشريعي القديم لحين اجراء انتخابات واختيار مجلس جديد، فإنه يكون قد توسع بمفهوم (غيبة البرلمان)، وهو الشرط الرئيسي اللازم لممارسة سلطة اصدار القوانين المؤقتة، وهذا ما كان يتشابه مع موقف المُشرِّع الأردني قبل التعديلات الدستورية الأخيرة عام 2011، حيث كان يعني الزمن الذي يجوز فيه إصدار قوانين مؤقتة هو: المدة الواقعة بين أدوار الانعقاد، ومدة ما بين الفصلين التشريعيين: أي ما بين انتهاء مدة الفصل التشريعي للبرلمان القديم وانعقاد البرلمان الجديد، ومدة إرجاء وتأجيل اجتماع مجلس الأمة، إلا أن المُشرِّع الدستوري الأردني قد حسم هذه المشكلة وحصر صلاحية الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة فقط في حالة حل مجلس النواب، مما يعني عدم جواز ممارسة هذه السلطة بين أدوار انعقاد المجلس، أو في حالة تأجيل الجلسات أو غيرها.

---

(1) للتوسع في ذلك يراجع: الطبطبائي، عادل ، **اختصاصات الحكومة المستقيلة**، مرجع سابق، ص48

المطلب الثاني

الحدود الموضوعية لسلطة الحكومة بإصدار المراسيم بقوانين في القانون الكويتي

ويمكن الحديث في هذا السياق عن ثلاثة قيود تمثل الحدود الموضوعية لسلطة الحكومة في إصدار المراسيم بقوانين، وهي: شرط الضرورة، ونطاق المراسيم بقوانين، والقيود الخاصة بنفاذ المراسيم بقوانين.

الفرع الأول
شرط الضرورة

يلزم لممارسة صلاحية الحكومة بإصدار مراسيم بقوانين أن تكون هناك حالة ضرورة، ويعني ذلك حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير[1]، ويعني ذلك أن تكون هناك ضرورة ملحة تقتضي اتخاذ تدابير مستعجلة، ولهذا سميت هذه اللوائح بلوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين، وهنا يترك أمر تقدير الضرورة للسلطة التنفيذية، وهذا الأمر بإجماع الفقه والقضاء[2].

تشير هذه الحالة إلى وجود أخطار استثنائية وغير متوقعة، وهذا الخطر يجب أن يكون ما يقيمه على مجرد الخطر الجسيم أيًّا كان وصفه، ومنهم من يربطه بدرجة تأُثيره في المصلحة التي يهددها، ويجب أن يكون هذا الخطر حالًا أي بدأ فعلًا ولم ينتهِ بعد، فلا عبرة للخطر المحتمل وقوعه بعد مدة معينة[3].

وقد ورد في المادة (71) من الدستور الكويتي (ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير). وعليه، يمكن القول أن هذا الظرف يتمثل بـوجود ضرورة ملحة تقتضي اتخاذ

(**1**) المادة 71 من الدستور الكويتي.

(**2**)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص607. الصالح، عثمان عبد الملك ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص404.

(**3**)الجمل، يحيى، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص 194. ملحم، محمد، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص 200-210.

تجدر الإشارة إلى أنه توجد شروط شكلية لهذه التشريعات في مصر: توجيه بيان للشعب يبين فيه الظرف الاستثنائي الطارئ وما يترتب عليه من أخطار تدعو إلى استخدام المادة 74 ، وهو وسيلة لتبرير نشاط رئيس الدولة وسلطاته الاستثنائية، كما يهدف هذا البيان إلى تحقيق الترابط بين الشعب والقيادة للالتفاف حوله بوصفه ممثل الدولة ورمزًا لسيادتها واستمرارها، والاستفتاء على ما اتخذ من إجراءات، حيث جاء في المادة 74 من الدستور المصري أنه يجب عرض الإجراءات المتخذة على الشعب للاستفتاء عليها. ملحم، محمد، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق ، ص211.

التدابير المستعجلة، بحيث تحتاج هذه الظروف إلى إصدار اللوائح، ومن المتعذر تأجيلها لحين اجتماع مجلس الأمة، وبمفهوم المخالفة فلا يجوز اللجوء إلى إصدار مراسيم الضرورة إذا كانت الأحوال عادية، أو من الممكن تأجيلها إلى حين اجتماع مجلس الأمة.

وقد أضاف الدستور المصري وجوب أن يهدد الخطر الوحدة الوطنية وسلامة الوطن، وأن يعيق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، وأن يكون اللجوء إلى نص المادة 74 (السند القانوني لمثل هذه التشريعات في مصر) هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة الخطر[1].

وتجعل غالبية الأنظمة تقدير حالة الضرورة للسلطة التنفيذية[2]، ومن تطبيقات ذلك في الكويت، أن لجنة فحص الطعون في المحكمة الدستورية رفضت أن تخضع أمر مراعاة السلطة التنفيذية لتوافر شروط الضرورة لرقابتها، حيث جاء في أحكامها أن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي لا قانوني، مما يجعل تقديرها أمرًا يعود للأمير وحده، وبالأداة التي يراها، وأكدت المحكمة أيضًا أن الرقابة على تقدير حالة الضرورة يعد أمرًا متروكًا للسلطة التشريعية دون السلطة القضائية[3].

ويوجد اتجاه فقهي يرى ألا يتم تقدير حالة الضرورة من قبل السلطة التنفيذية، وأنه يجب أن يخضع لرقابة المحكمة الدستورية، استنادًا إلى الحجج الآتية[4]:

أ. أنه لا حجة لذلك ولا وجه لمناقشة الحكومة في ساحة القضاء عن ظروف إصدار الرسوم بقانون، ومطالبتها بالإبانة عن الدليل على حالة الضرورة؛ لأنها قد تؤثر الكتمان حرصًا منها على حفظ الأسرار العامة، التي لا يمكن أن تبوح بها السلطة التنفيذية إلا في جلسة سرية تحت قبة البرلمان الذي تسأل أمامه، إذ إنه لا حجة لذلك؛ لأنه لا يوجد ما يمنع الحكومة من إعطاء الدليل على توافر حالة الضرورة في جلسة سرية للمحكمة الدستورية، وفي ذلك فائدة أكثر إذ يتم المحافظة على السرية، وعدم إخلال الحكومة بواجبها في حماية الأسرار العامة، وفي الوقت ذاته يمكن ذلك القضاء من إعمال رقابته على السلطة التنفيذية.

(**1**) الشيمي، إبراهيم (1993م)، **النظام الدستوري المصري**، ج2، منشأة المعارف، الإسكندرية، ، ص253.
(**2**) الطماوي، سليمان ، **القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص498.
(**3**) حكم لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية رقم 1982/2 دستوري، تاريخ 1982/6/28م، مجلة القضاء والقانون، المكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت، السنة العاشرة، العدد الأول، مارس 1983م، ص13 وما بعدها.
(**4**)الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص406-407.

ب. إن المُشرِّع الدستوري أورد هذه السلطة على سبيل الاستثناء، وربط ذلك بحالة الضرورة، وعليه لا بد أن تمتد رقابة المحكمة الدستورية لتشمل مدى توافر هذا الشرط شأنه شأن باقي الشروط الأخرى.

ج. إن تخلي المحكمة عن إعمال هذا الشرط بزعم أنه شرط سياسي وليس شرطًا قانونيًا، سوف يهدم القيمة الحقيقية لأهم القيود الدستورية التي أوردها المُشرِّع على السلطة التنفيذية، ويفتح الباب أمام هذه السلطة للاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم؛ لأنها ستكون في منأى عن الرقابة، وتزعم أنها أمام حالة ضرورة خاصة إذا ما مثلت الحكومة من الأغلبية النيابية؛ لأنها ستكون أيضًا في منأى عن المسؤولية السياسية.

يتفق الباحث مع ذلك خاصة وأنه لا يوجد في النظام القانوني الكويتي ما يمنع المحكمة الدستورية من بسط رقابتها على حالة الضرورة؛ للتحقق من قيامها، كما أن النظام القانوني الكويتي يكرس مبدأ سمو الدستور ولا يجوز تبعًا لذلك إعمال أي قواعد أو نظريات تخالف الدستور. والدليل على ذلك أن المحكمة الدستورية المصرية خرجت عمَّا استقر عليه الفقه والقضاء، وبسطت رقابتها على توافر شروط الضرورة؛ للتحقق من قيامها بوصفها من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات استثنائية[1].

ويتفق مسلك المُشرِّع الكويتي مع موقف المُشرِّع الأردني الذي جرى تناوله، إذ أن كليهما يمنح السلطة التنفيذية سلطة اصدار قوانين مؤقتة ومراسيم بقوانين عند وجود ظروف غير متوقعة تحتاج إلى إصدار تشريعات سريعة لمواجهتها، وعندما يكون البرلمان في أثناء ذلك منحلًا. إلا أن المُشرِّع الأردني وبعد التعديلات الدستورية الأخيرة قد حصر حالات الضرورة في: الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأجيل.

الفرع الثاني

نطاق المراسيم بقوانين وموضوعها

لقد جاء في المادة (71) أنه إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الورادة في قانون الميزانية؛ أي أن القوة الإلزامية لهذه القوانين

(1) حكم المحكمة الدستوري بعدم دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979م بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية، الحكمة الصادر بتاريخ 4 مايو سنة 1985م، منشور في الجريدة الرسمية العدد 20 الصادر في 16 مايو سنة 1985م.

ترتفع إلى مصاف القانون لا أكثر، مما يعني أنه لا يجوز للمراسيم أن تعدل أو تلغي القواعد القانونية الأعلى منها ومن القانون العادي، كالقواعد الدستورية والقواعد التي يمنحها الدستور قوة القانون [1].

كما لا يجوز لمراسيم الضرورة مخالفة التقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية (المادة (71) من الدستور الكويتي). وما يعزز هذا الموقف، ما جاء في المادة (145) من الدستور، أنه إذا لم يصدر قانون الميزانية قبل بدء السنة المالية، فيعمل بالميزانية القديمة لحين صدوره).

وعليه، فإن هذه اللوائح لا تتمتع بقوة أكبر من القانون، إذ إن قوة إلزامها تماثل قوة إلزام القانون لا أكثر، وعليه، لا يحق لها مخالفة الدستور، وإنما عليها احترامه وعدم مخالفته[2]. كما لا يجوز لها مخالفة أي قانون له قوة دستورية، كقانون توارث الإمارة رقم 4 لسنة 1964م الذي لا يجوز تعديله إلا بالطرق الدستورية[3]. كما لا يجوز لها أن تخالف قانون الموازنة العامة[4]، وخلاف ذلك، فإنها تشمل بنطاقها كل ما يمكن للقانون العادي أن يشمله[5].

وقد أيد الفقه هذا المسلك الدستوري، عندما وضع قيدًا على سلطة الحكومة عند استعمالها رخصتها التشريعية الاستثنائية بإصدار مراسيم الضرورة بوصفه قيدًا حقيقيًا على سلطة الحكومة يمنعها من تجاوزه[6].

وقد اختلف الفقه حول طبيعة وماهية القوانين التي تستطيع مراسيم الضرورة أن تتعرض لها بالإلغاء أو التعديل، فذهب رأي إلى أن لوائح الضرورة بالرغم من تمتعها بقوة القانون، إلَّا أنه لا يمكن لها أن تعدل أو تخالف قانون الانتخاب وبعض المجالات المهمة التي تقتضي طبيعة الأمور إبعادها عن الوظيفة التشريعية الاستثنائية للحكومة؛ لأنها من المجالات المقررة للبرلمان التي لا يجوز الخروج عنها، مثل قانون الانتخاب وقوانين الصحافة

---

(1) مثل أحكام توارث الإمارة بحسب المادة الرابعة من الدستور.

(2)الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص222. الطبطبائي ، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص610.

(3) المادة 4 من الدستور الكويتي.

(4) المادة 71 من الدستور الكويتي.

(5)حافظ، محمود (1975م)، **القرار الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص259.

(6)الطماوي، سليمان(1974م) ، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي**، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، ص70.

والرأي[1].وبالنسبة إلى قانون الانتخاب، فإن ذلك لا يجوز؛ لأن دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي على وجه الاستعجال لعرض لوائح ضرورية، يفترض أن يتم بناءً على قانون الانتخاب المعمول به وقت اجتماع البرلمان[2].

بينما ذهب اتجاه آخر إلى القول بأنه لا يمكن لمراسيم الضرورة أن تشمل قانون الانتخاب في نطاقها، ولا يمكن الأخذ به على إطلاقه، لكن يمكن الدفاع عنه فيما لو تم إصدار مراسيم ضرورة في أثناء قيام مجلس الأمة، لأن المادة (135) في مصر (تقابلها المادة 71 دستور كويتي)، تحتم أن يدعى المجلس إلى الانعقاد خلال (15) يومًا، ولا يمكن خلالها إجراء انتخابات جديدة، كما لا يمكن تعطيل حكم الدعوة خلال هذه المدة، بخلاف فيما لو كان المجلس منحلًا، فحينها لا يوجد ما يمنع من تعديل قانون الانتخاب بموجب مرسوم بقانون بسبب الضرورة، على أن يترك تقدير هذه الضرورة للمجلس الجديد عندما ينعقد[3].

ويتجه الباحث مع الرأي الأول، حيث أن منح السلطة التنفيذية مثل هذه الصلاحية، قد يؤدي إلى نسف العملية الديمقراطية برمتها، إذ يجب ألَّا يُمس قانون الانتخاب إلا من قبل صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وخلاف ذلك، فإن السلطة التنفيذية متى رغبت بتقويض دعائم السلطة التشريعية، والتحكم والاستبداد في الحكم، فإنها ستتذرع بالظروف الطارئة لتعديل قانون الانتخاب، وإيجاد سلطة تشريعية تتفق مع رغباتها التي ستعبر عنها من خلال القواعد القانونية الموجودة في تلك اللائحة.

ويرى الدكتور عادل الطبطبائي أنه لا يجوز للمرسوم بقانون أن يعدل قانون الانتخاب سواء المجلس منحلًا كان أم غير منحل[4]:

أ. فمن جانب أن يكون المجلس قائمًا، فلا يمكن القول بإصدار المرسوم والاعتداء على وظيفة المجلس، ومن جانب آخر، يجب دعوة المجلس إلى الانعقاد خلال (15) يومًا بعد صدور المرسوم، ولا يمكن تعطيل حكم الدعوة إلى الانعقاد خلال تلك المدة، كما أنه إذا جرى حل المجلس، والذي يجب أن يكون بناءً على خلاف بين السلطتين، فمن المحتمل أن يعيد الشعب انتخاب المجلس مما يدل على عدم جدوى الحل في هذه الحالة وعدم جدوى تعديل قانون الانتخاب، بخلاف الأمر فيما لو أن السلطة التشريعية نفسها

---

(1)الطماوي، سليمان ، **القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص500-501.
(2)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص442.
(3)حافظ، محمود ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، 259.
(4)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص613-614.

عدَّلت قانون الانتخاب، فإنها تباشر وظيفتها الدستورية من جانب، ومن جانب آخر تضمن وصول مؤيديها إلى البرلمان.

ب. أوجب الدستور في المادة (71) عرض المراسيم بقوانين التي تصدر خلال مدة حل البرلمان على المجلس في أول اجتماع له؛ لكي يوافق عليها أو يرفضها، ومن ثم، فإن عُدِّل قانون الانتخاب ووصل أعضاء جدد إلى البرلمان، فإنهم حتمًا سيؤيدون التعديل؛ لكي يضمنوا استمرارهم في المجلس؛ لأن عدم موافقتهم تعني حتما بطلان انتخابهم بأثر رجعي.

كما يذهب الدكتور عادل الطبطبائي إلى القول بأبعد من ذلك، بأنه لا يجوز للمرسوم بقانون أن يعدل سوى القوانين التي تقر بالأغلبية العادية، ولا يجوز أيضًا أن يكون ذلك بأثر رجعي، ولا يجوز كذلك أن يعتدي المرسوم على النطاق المحجوز للمشرع، وبيان ذلك[1]:

أ. إن المادة (179) من الدستور الكويتي عدَّت أن القانون هو الأداة التشريعية الوحيدة، التي يمكن أن يكون لها أثر رجعي، وذلك شريطة الحصول على موافقة أغلبية الخاصة أعضاء مجلس الأمة، باستثناء حالة القوانين الجزائية حيث يسري القانون الأصلح للمتهم.

أما المرسوم بقانون، فهو من حيث طبيعته يعد قرارًا إداريًّا، إلَّا أنه يتمتع بقوة القانون، فيستطيع أن يفعل ما يفعله القانون، إلَّا أنه يجب البحث عن إرادة المُشرِّع حول مفهوم القانون، وهنا فإن القانون المقصود هو القانون الذي يتقرر بالأغلبية العادية وليست الأغلبية الخاصة ببعض القوانين، التي يتطلبها الدستور أحيانًا كحالة الأثر الرجعي، وعليه، يستطيع المرسوم بقانون أن يفعل ما يفعله القانون الذي يتقرر بأغلبية عادية، ومن ذلك، ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر، من أن المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون إلا بقانون ينص على الأثر الرجعي وفقًا للأوضاع الدستورية، حتى لو كانت تلك الحقوق المكتسبة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة في حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين، ولم تكن تلك الحدود مستمدة مباشرة من نصوص قوانين؛ لأن الأصل طبقًا للقانون الطبيعي هو احترام الحقوق المكتسبة، وهذا ما تقضي به قواعد العدالة الطبيعية، كما لا يتفق مع المصلحة العامة، إذ يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم، لذلك كانت الأوضاع الدستورية مؤكدة لذلك الأصل الطبيعي من حيث عدم جواز انعطاف أثر القوانين على الماضي،

(**1**) المرجع ذاته، ص615-619.

كما يلزم أن يفسر الاستثناء الذي جاءت به تلك المادة الدستورية في أضيق الحدود، بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التي تمت إلا بقانون، سواء اكتسابها كان بقانون أو بقرار تنظيمي عام، نزولًا على حكم الأوضاع الدستورية التي جعلت تقرير الرجعية مرهونًا بنص خاص في القانون؛ أي جعل هذه الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها؛ لما يتوافر فيها من ضمانات[1].

ومن جانب آخر لا يُشترط أن يكون مفهوم القانون يشمل القوانين كلها؛ كونه جاء بصفة عامة في النص؛ لأن الأصل في القانون أن ينصرف إلى الطبيعة الأصلية التي يصدر بها القانون، وهي الأغلبية العادية، وهذه الحالة لا يمكن أن تشمل الأحوال الاستثنائية التي يطلب فيها الدستور أغلبية خاصة، والقول بخلاف ذلك قد يؤدي إلى نتائج خطيرة، إذ قد تعمل السلطة التنفيذية على حل البرلمان في حالة فشلها في الحصول على موافقته عند تقدمها بمشروعات قوانين يتطلب الدستور لإقرارها أغلبية خاصة، فتصدرها بمرسوم قانون طالما تم الاعتراف لها بالفعالية التي تحدثها القوانين الخاصة.

ب. تعد القوانين ذات الأثر الرجعي استثناءً على الأصل العام المقرر للأثر الفوري للقانون، وعليه لا يجوز التوسع في هذا الاستثناء والقياس عليه؛ لأن المراسيم بقوانين تصدر في حال غيبة البرلمان وهذا استثناء على الأصل، وعليه لا يجوز مباشرة اختصاصات مقررة لغير أو للاستثناء أصلا، ويؤكد ذلك ما ورد في المادة (71) من الدستور الكويتي، التي تضمنت قيدًا مؤداه حدوث ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير؛ حتى تتمكن السلطة التنفيذية من إصدار المراسيم بقوانين لمواجهة تلك الأحداث، وعليه لا يمكن عدُّ مسألة الأثر الرجعي من المسائل التي تتطلب تدابير لا تحتمل التأخير.

ج. حجة أخرى تستمد من طبيعة المراسيم بقوانين، إذ إنه من المعروف أنها تمر بمرحلتين؛ أولاهما قبل تصديق البرلمان عليها وهنا تعد كالقرارات الإدارية، ومرحلة ما بعد التصديق، فتتحول من قرارات إدارية إلى أعمال تشريعية، فيجري عليها ما يجري على القوانين العادية، وهنا لا يمكن أن ننفي عنها ما يطبق على القرارات الإدارية كمبدأ عدم الرجعية.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1960/3/9، س5 قضائية، ص649.

كما يرى الدكتور عادل الطبطبائي بالنسبة إلى نطاق المراسيم بقانون، أنها يجب ألا تتعدى النطاق المحجوز للمشرع، فهناك موضوعات ذات أهمية خاصة جرى النص عليها صراحة في الدستور، أو قد يقرر العرف الدستوري أنها محجوزة للمشرع، أي أن يكون التشريع فيها بقانون، وعليه لا يجوز تنظيمها بمرسوم قانون حتى وإن اقتضت الضرورة ذلك، وإلا فإنها تعد باطلة بطلانًا مطلقًا، ومما يؤكد ذلك أن الدستور حرص على أن تتولى السلطة التشريعية تنظيم مسائل معينة؛ نظرًا لما يتوافر لديها من ضمانات للشعب وبُعدها عن الأهواء والرغبات التي تتعارض مع المصلحة العامة، وعليه تكمن العبرة في تمييز القانون عن غيره من التشريعات من حيث السلطة التي تصدره بوصفها ممثلة للشعب[1]. ويؤيد القضاء ذلك، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن الأمور التي احتجزها المُشرِّع بنص صريح ليكون التشريع فيها بقانون صادر عن السلطة التشريعية، لا يجوز تنظيمها أو تعديل أحكامها أو إلغائها بأداة تشريعية أدنى من القانون، وإلا كانت مخالفة للدستور[2].

ويتشابه موقف المُشرِّع الدستوري الكويتي مع موقف المُشرِّع الدستوري الأردني إلى حد ما من حيث نطاق القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، فالدستور الكويتي أوجب عدم مخالفة المراسيم بقوانين مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الورادة في قانون الميزانية، وبعض القوانين التي جرى النص عليها حرفاً كقانون توارث الأمارة. ويأتي ذلك من منطلق عدم مخالفة القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة القانونية الأعلى خاصة ما يتعلق بالدستور لوجود مبدأ سمو الدستور. أما موقف المُشرِّع الأردني فإنه كان عاماً حيث يفهم منه أنه قوة إلزام القوانين المؤقتة هي نفس قوة إلزام القانون العادي لا أكثر، وعليه، لا يحق لها مخالفة الدستور، وإنما عليها احترامه وعدم مخالفته، وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا –كما رأينا في السابق- على أن القانون المؤقت يستطيع أن يتناول ما تناوله القانون العادي من موضوعات.

(**1**)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص618-619.

(**2**) أيضا حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم 14 لسنة 2005م دستوري جلسة 2006/5/29م. و حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1960/3/9م، س5 قضائية، ص649.

الفرع الثالث

قيود خاصة بنفاذ المراسيم بقوانين

حيث تستمر هذه المراسيم بقوانين بالنفاذ لحين عرضها على مجلس الأمة، وإذا لم تعرض، فيزول عنها مالها من قوة القانون[1]. إلا أن المُشرِّع الكويتي لم يتطلب عرضها في يوم صدورها، ولم يفرق الدستور الكويتي بين حالة ما كان المجلس النيابي في عطلة أو ما بين أدوار الانعقاد أو إذا كان المجلس منحلًا، حيث أن المُشرِّع الكويتي أوجب عرض لوائح الضرورة على المجلس خلال (15) يومًا من تاريخ إصدارها في حالة ما إذا كان المجلس قائمًا، وصدرت القوانين المؤقتة في مدة ما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وهنا يتم دعوة المجلس إلى الانعقاد في دورة غير عادية إذا كان أول اجتماع له لاحق لصدور المرسوم أبعد من (15) يومًا، وهو ما يحدث عادة إذا كانت عطلة المجلس ستطول إلى ما بعد هذه المهلة. أما إذا كان المجلس غير قائم، وصدرت المراسيم في مدة حل المجلس أو انتهاء فصله التشريعي، فيجب الانتظار لحين أول اجتماع للمجلس الجديد، وعرض هذه المراسيم عليه في أول جلسة له، وإذا لم يتم التقيد بتلك المواعيد، فيزول ما لهذه القوانين من قوة القانون بأثر رجعي، ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك من المجلس[2].

ويتفق المُشرِّع الكويتي مع المُشرِّع الأردني من حيث وجوب عرض المراسيم بقوانين والقوانين المؤقتة على مجلس الأمة، إلا أنه يختلف عن موقف المُشرِّع الأردني من حيث المدة اللازمة لعرض هذه القوانين، ذلك أن المُشرِّع الكويتي أوجب عرض لوائح الضرورة على المجلس خلال (15) يومًا من تاريخ إصدارها في حالة ما إذا كان المجلس قائمًا، وصدرت القوانين المؤقتة في مدة ما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وإذا كان أول اجتماع له لاحق لصدور المرسوم أبعد من (15) يومًا، فيتم دعوة المجلس للانعقاد، وهو ما يحدث عادة إذا كانت عطلة المجلس ستطول إلى ما بعد هذه المهلة.

أما إذا كان المجلس غير قائم، وصدرت المراسيم في مدة حل المجلس أو انتهاء فصله التشريعي، فيجب الانتظار لحين أول اجتماع للمجلس الجديد، وعرض هذه المراسيم عليه في أول جلسة له، وهذه الحالة هي التي توجد عند المُشرِّع الأردني فقط؛ لأن المادة 94 من

(1)الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص98.
(2)الصالح، عثمان، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص415. الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص620.

الدستور الأردني لم تعد تجيز اصدار قوانين مؤقتة في حالة ما بين أدوار الانعقاد، بالتالي إن صدرت قوانين مؤقتة في حالة غيبة البرلمان، فإنه يجب عرضها على مجلس الأمة في أول اجتماع له، دون أن يتحدد ذلك بمدة معينة.

كما يتشابه موقف المُشرِّع الكويتي مع موقف المُشرِّع الأردني من حيث الأثر المترتب على عدم عرض القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين على البرلمان، حيث تزول القوة القانونية لهما من تاريخ اجتماع مجلس الأمة، أو من تاريخ وجوب عرضها على المجلس دون الالتزام بذلك العرض.

الفصل الرابع

الرقابة على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

تخضع القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين لنوعي الرقابة التي تخضع لها مختلف التشريعات، وهي الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية، وتكاد تكون هذه الرقابة في أوسع وأبرز صورها بالنسبة إلى هذا النوع من التشريعات؛ لأنها تعد خروجًا على الأصل، وهي تشريعات ذات طابع استثنائي تصدر عن غير السلطة المختصة أصلًا بالتشريع.

فالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين تصدر –كما رأينا- ضمن شروط وضوابط وقيود معينة، وعليه، لابد من وجود جهة تراقب مدى التزام وتقيد السلطة التي تصدرها بتلك الضوابط والقيود، وبما أن هذه القوانين تصدر عن السلطة التنفيذية وهي ليست المختصة أساسًا بوظيفة التشريع، فإن هذه السلطة تخضع لرقابة برلمانية عند انعقاد المجلس كونها صدرت في غيبته، كما تخضع للرقابة القضائية مثلها مثل أي تشريع آخر.

وعليه، يتناول الباحث الرقابة على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين في مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

المبحث الأول

الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

أشار الباحث مسبقًا إلى أن القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين بعد صدورها من قبل السلطة التنفيذية، تتمتع بالنفاذ لحين عرضها على مجلس الأمة، كي لا يزول ما لها من قوة القانون، إلا أن ذلك لا يعني عرضها في يوم صدورها، فقد يكون ذلك خلال مدة معينة أو في أول انعقاد لمجلس الأمة بصرف النظر عن سبب عدم الانعقاد.

وبالمجمل، فإن هناك إطارًا دستوريًا يبين آلية عرض هذه التشريعات على البرلمان، وإذا لم يتم التقيد بهذا التنظيم القانوني، فيزول ما لهذه التشريعات من قوة القانون، وغالبًا يكون ذلك بأثر رجعي ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك من مجلس الأمة.

وعند عرض القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين على مجلس الأمة، فإن للمجلس أن يقرر بشأنها، فله أن يرفضها ويبقي آثارها، وله أن يرفضها ويرفض آثارها بأثر رجعي، أو أن يقوم بإقرارها لتصبح جزءًا من النظام القانوني للدولة، فتصبح كالقوانين العادية وتطبق عليها أحكامها.

وعليه، يتناول الباحث الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة في الأردن.

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين في الكويت.

المطلب الأول

الرقابة البرلمانية على القوانين المؤقتة في الأردن

أشرنا فيما سبق إلى أنه يتوجب على السلطة التنفيذية أن تعرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع له، وهنا تكون السلطة التنفيذية قد أوفت بالتزاماتها، ويبقى القانون المؤقت ساري المفعول لحين البت به من قبل السلطة التشريعية[1].

ولم يكن المُشرِّع الدستوري الأردني في السابق يضع مدة معينة يتم دعوة المجلس بها إلى الانعقاد[2]، بخلاف المُشرِّع الكويتي، الذي عالج هذه المسألة على النحو الذي سنراه في المطلب الخاص بالمُشرِّع الكويتي في هذا الصدد.

إلا أنه مع التعديلات الدستورية الأخيرة قام بتحديد هذه المدة بأربعة شهور، حيث بينت المادة 73 من الدستور أحكام هذا الانعقاد بقولها:" 1. إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء إنتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة (78) من هذا الدستور وتشملها شروط التمديد والتأجيل. 2. وإذا لم يتم الإنتخاب عند إنتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد. 3. ولا يجوز أن تتجاوز هذه الدورة غير العادية في أي حال يوم (30) أيلول وتفض في التاريخ المذكور ليتمكن المجلس من عقد دورته العادية الأولى في أول شهر تشرين الأول، وإذا حدث أن عقدت الدورة غير العادية في شهري تشرين الأول وتشرين الثاني فتعتبر عندئذ أول دورة عادية لمجلس النواب".

إذا لم يعرض القانون المؤقت على البرلمان في أول اجتماع له، تزول القوة القانونية للقانون من تاريخ اجتماع مجلس الأمة، وقد كان نص المادة (147) من الدستور المصري في هذه الحالة أوضح من النص الأردني، حيث جاء فيها أنه إذا لم تعرض هذه المراسيم أو اللوائح على مجلس الشعب، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما النص الدستوري الأردني، فلم يتطرق لذلك.

---

(1) المادة 94 من الدستور الأردني.

(2)الشوبكي ، عمر ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص33

كما لم يبين المُشرِّع في نص المادة (94) معنى العرض على مجلس الأمة من حيث الآلية والإجراءات اللازمة، وهنا برز اتجاهان فقهيان؛ أحدهما يرى أن العرض يعني مجرد إيداع القانون المؤقت لدى البرلمان كاملًا وليس مجرد ذكر اسمه، دون إلزام البرلمان مناقشته؛ وذلك وفاء للالتزام الدستوري بوجوب عرض القوانين المؤقتة على البرلمان في أول انعقاد له، بينما يرى جانب آخر أن عرض القانون المؤقت على البرلمان يعني تمكينه من مواصلة إجراءات ما بعد الإيداع، وهي المناقشة والتصويت، على الرغم مما في ذلك من صعوبة خاصة عندما يكون هناك عدد من القوانين المؤقتة واجبة العرض على المجلس[1].

وهنا يرى الباحث الذهاب مع الاتجاه الثاني؛ لأن العبرة في عرض القانون المؤقت على البرلمان، تكمن في تمكين المجلس من معرفة هذا القانون ومحتوياته زكل ما يتعلق به، والاطلاع عليه ومناقشته بشكل كامل، وعدم اغفال أي جزئية فيه؛ تمهيدًا للموافقة عليه أو رفضه من قبله.

وحول موضوع أول اجتماع للمجلس، فإن المقصود بذلك- بالطبع- هو الاجتماع العادي أو الدورة العادية وليس الاستثنائية التي غالبًا ما تكون مخصصة لغايات معينة ومحددة سابقًا[2]، تكون وفقاً للدستور الأردني مبينة في الإرادة الملكية الداعية إلى الانعقاد في دورة استثنائية[3].

لقد كانت هذه المسألة محط جدل واختلاف، فقد ذهب رأي في مصر أنه لابد أن تكون هناك مدة معقولة يبدي المجلس فيها رأيه بالقانون المؤقت، حتى لو لم يحدد المُشرِّع مدة معينة، ورأي يرى أنها تبقى نافذة وسارية لحين أن يبت فيها المجلس مهما طالت المدة[4].

وحول إمكانية السلطة التنفيذية سحب القانون المؤقت أو الرجوع عنه، فلا يوجد نص يفيد بذلك، وعليه، يجب أن نفرق بين حالة عرض القانون على مجلس الأمة، ومن هنا لا يمكن للسلطة التنفيذية العدول عنه، وفي حالة عدم عرض القانون المؤقت على المجلس، فيجوز

(1)الجعافرة ، عودة ، مرجع سابق، ص74.
(2)جمال الدين، سامي ، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها**، مرجع سابق، ص89. الطماوي، سليمان (1982م) ، **السلطات الثلاث**، المكتب الجامعي الحديث، ص503.
(3) المادة 73 والمادة 82 دستور أردني.
(4)الشوبكي، عمر ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص33.

للسلطة التنفيذية الرجوع عنه وسحبه وإزالة آثاره، شريطة عدم المساس بالحقوق المكتسبة في الحالة الثانية[1].

إلا أن الباحث يرى أنه من الأفضل أن يكون للسلطة التنفيذية صلاحية سحب القانون المؤقت طالما لم يبدِ مجلس الأمة رأيه فيه؛ لأن الواقع العملي يشير إلى بعض السوابق مثل رد اللجنة القانونية في مجلس الأعيان وبناء على قرار مجلس النواب القاضي برفض القانون المؤقت رقم 13 لسنة 2010 قانون محكمة الجنايات الكبرى[2].

أما مسألة العرض وطبيعتها، فقد كانت محل خلاف، إذ يوجد من يرى أن العرض يعني تقديم القوانين بنصوصها الكاملة وإيداعها إلى المجلس، ومنهم من يرى عدم الاكتفاء بذلك إذ لا بد من مناقشة هذه القوانين، وإقرارها أو تعديلها، ثم إقرارها بالرغم من عدم تطرق المُشرِّع لذلك[3].

إلَّا أنه بالرجوع إلى نص المادة (94) من الدستور، نجد أنها لم تنص على مسألة المناقشة، وكل ما جاء فيها أن تُعرض القوانين على المجلس الذي له أن يوافق عليها أو يردها. وإذا لم تعرض السلطة التنفيذية القوانين المؤقتة حسب المادة (94) على المجلس من أول اجتماع له، فنكون أمام مخالفة دستورية يترتب عليها أن يصبح القانون المؤقت عديم الأثر، وتتحمل السلطة التنفيذية التبعات المترتبة على ذلك بما فيها أي أضرار قد تنجم عن إصدار هذه القوانين.

وهناك من يقول في هذا الشأن أن على المجلس إجبار السلطة التنفيذية على عرض تلك القوانين على المجلس في أول اجتماع له من خلال تحريك المسؤولية الوزارية، واستخدام صلاحياته في مواجهة السلطة التنفيذية التي قد تصل إلى المسؤولية السياسية للوزارة، وطرح الثقة فيها، وهناك من يرى أن عدم العرض يعني انعدام القانون المؤقت وفقدأنه لصفتة الدستورية بسبب هذا الإضرار[4].

(1)ملحم، محمد ، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، مرجع سابق، ص348-349. الخطيب، نعمان ، **القوانين المؤقتة**، مرجع سابق، ص278.

(2) خبر منشور في موقع جراسا الاخباري على الرابط: **http://www.gerasanews.com/index.php?page=article&id=43106**

(3)الطهراوي، هاني (1992م)، **نظرية الضرورة فى القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها فى التشريع الأردني**، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص396.

(4)الخطيب، نعمان، **القوانين المؤقتة**، مرجع سابق، ص274. الحياري، عادل، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص674.

وازاء سكوت المُشرِّع الدستوري في المادة (94) عن تناول حكم عدم عرض القوانين المؤقتة على البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، فقد سنحت الفرصة لمحكمة العدل العليا لأن تبدي رأيها في ذلك، حيث جاء في أحد أحكامها أن نص المادة (1/94) من الدستور الأردني تطابق نص المادة (41) من الدستور المصري لسنة 1923م والمادة (53) من الدستور المصري لسنة 1958م ، وأنه بالاقتباس لما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، وفهمها للنص وما خلصت إليه في قضائها، ولما ورد في شروحات الفقهاء، وبالنظر إلى نص المادة، نجد أنه لم يترتب البطلان على تأخير عرض تلك القوانين[1].

وهناك فقه أردني يميز بين ثلاث حالات من حالات عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس النواب في أول انعقاد له، وهي[2]:

أ. الحالة الأولى: عدم العرض بسبب سوء النية، وهنا تكون القوانين المؤقتة منعدمة من لحظة صدورها، وتتحمل السلطة التنفيذية الأضرار التي تقع على أصحاب الحقوق المكتسبة أو المتعاقدين مع الحكومة.

ب. الحالة الثانية: حالة عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع له؛ أي عدم عرض القانون المؤقت بسبب الإهمال، وهنا يزول ما لهذه القوانين من قوة من لحظة صدورها، وتتحول إلى قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بكل صور الطعن بالقرارات الإدارية.

ج. الحالة الثالثة: حالة نسيان العرض على المجلس، وهنا تبقى هذه القوانين قائمة ولها قوة القانون، وتخضع للرقابة السياسية والقضائية، ويجب تنبيه الحكومة إليها لعرضها على المجلس، وإلا فإنها تصبح منعدمة كالحالة الأولى.

ويضيف الباحث حالة كثرة القوانين المؤقتة الى حالات عدم العرض على مجلس الأمة، إذ أن كثرة القوانين المؤقتة تؤدي إلى إغراق المجلس بالقوانين، وحيث لا يكون بإمكان المجلس مناقشة هذه القوانين كلها، فإنها سيكون في وضع حرج، الأمر الذي يشير إلى أن القوانين المؤقتة لن تعرض على البرلمان، أو أنه لن يطلع عليها، أو أنه سيقوم بإبداء رأيه فيها دون تمحيصها، وكل ذلك سيان، ويصب في باب عدم العرض.

---

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 94/76، مجلة نقابة المحامين، العدد 1 و 2، لسنة 43ق، ص22.
(2)العواملة، منصور(1995م)، **الوسيط في النظم السياسية**، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ص236.

ويرى الباحث أنه من النادر لمحكمة العدل العليا أو محاكم القضاء الإداري في بلادنا العربية أن تخطئ السلطة التنفيذية، ويستدل على ذلك من مسلك المحكمة التي اشترطت النص الصريح على البطلان في الدستور لكي تعلن بطلانها، بالرغم من أهمية عدم عرض تلك القوانين على المجلس، وخطورة ذلك، وفتحه المجال للسلطة التنفيذية للتمادي في استغلال حالة الضرورة، ولما لذلك من أهمية بالغة تجعل السلطة التنفيذية تحل محل السلطة التشريعية في وظيفة التشريع، وذلك إضافة إلى أن صلاحية إصدار قوانين مؤقتة تعد صلاحية استثنائية لا يجوز التوسع فيها.

وبعد عرض القوانين المؤقتة على المجلس تكون السلطة التنفيذية قد أوفت بالتزامها الدستوري، ثم يترك الأمر للبرلمان لمناقشة تلك القوانين ونظرها في الوقت الذي يراه مناسبًا، وهنا وعند مناقشة تلك القوانين، فللمجلس أن يوافق عليها أو يرفضها، ومن باب أولى له حق تعديلها[(1)].

وإذا قبل المجلس بالقانون المؤقت، فإنه يتابع إجراءات صدوره كقانون حسب الأوضاع الدستورية، أما إذا رفضه المجلس، فإنه يبطل، ويسري بطلانه بأثر مباشر من تاريخ إعلان بطلانه من قبل المجلس، ولا يسري البطلان بأثر رجعي، أي لا يطبق على الوقائع السابقة– إلا بالنسبة إلى العقود والحقوق المكتسبة – أو إذا رتب البرلمان ذلك وفقًا لأحكام القانون أو الدستور والقواعد العامة[(2)].

وفي هذا الصدد يمكن استخلاص الاحتمالات الآتية:

أولًا: إقرار البرلمان للقوانين المؤقتة

فقد يوافق البرلمان على القانون المؤقت بعد عرضه عليه، فيصبح قانونًا عاديًّا كأي قانون آخر، وتزول عنه صفة التأقيت، إلا أن البرلمان قد يعدل من القانون المؤقت، وهذا ما ورد في الدستور الأردني بعد التعديل الذي أجري على المادة (94) عام 1958م، بخلاف المُشرِّع الدستوري المصري الذي لم ينص على ذلك، علمًا أن موافقة البرلمان على القانون

---

(1) المادة 94 من الدستور الأردني، بخلاف المُشرِّع المصري الذي أعطى الحق للسلطة التشريعية بقبول القرارات بقوانين أو رفضها دون تعديلها المادة 169 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري .
(2) قرار محكمة التمييز رقم 68/64، مجلس نقابة المحامين، العدد 7، سنة 16ق، ص162. الحياري، عادل، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص674.

المؤقت لا يعني إعطاءها قيمة أو قوة قانونية إضافية، فهي منذ البداية تتمتع بقوة القاعدة القانونية[1].

وتجدر الإشارة إلى أن الموافقة على القانون تكفي لسريانه، فلا يحتاج لتصديق الملك عليه؛ لأنه صادق عليه عندما صدر بوصفه قانونًا مؤقتًا، ولا يحتاج أيضًا نشره في الجريدة الرسمية[2].

ثانيًا: تعديل القانون المؤقت

يمكن لمجلس الأمة إجراء تعديل على القانون المؤقت، فقد جاء في نص المادة (94) من الدستور الأردني قبل تعديلها بالتعديلات الاخيرة، أنه يجب أن تعرض القوانين المؤقتة على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، وإزاء عدم نص المادة (94) بصورتها الجديدة على فكرة التعديل، إلا أن الفقه يستقر على إمكانية المجلس تعديل القانون المؤقت استنادًا إلى قاعدة أن من يملك الأكثر يملك الأقل، فالبرلمان يمتلك أساسًا الحق بإصدار القوانين العادية وسنِّها، فكيف لا يملك تعديل المؤقتة حيث يمكن التعامل معها وكأنها قوانين جديدة[3].

ثالثًا: التزام الصمت

ففي حالة التزام البرلمان الصمت إزاء القوانين المؤقتة، كان يتجه الفقه إلى أن هذه القوانين تبقى سارية المفعول حتى يبدي البرلمان رأيه بها صراحة، خاصة وأن الدستور الأردني قبل التعديلات الأخيرة لم يحدد مدة معينة على البرلمان أن يبدي رأيه خلالها[4]. إلا أنه في ضوء التعديلات الدستورية الأخيرة التي أجريت على المادة 94 من الدستور الأردني، أصبح يجب على البرلمان البت في القوانين المؤقتة خلال دورتين عاديتين.

رابعًا: رفض البرلمان للقوانين المؤقتة

قد يرفض مجلس الأمة القانون المؤقت، وهنا على السلطة التنفيذية أن تعلن بطلان هذا القانون. وأهم ما يمكن أن ينتج من الأمر، موضوع الأغلبية اللازمة لرفض القانون المؤقت،

---

(1)العواملة، منصور، **الوسيط في النظم السياسية**، مرجع سابق، ص236.

(2)الجعافرة، عودة، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م**، مرجع سابق، ص80.

(3) المرجع ذاته، ص82.

(4)حافظ، محمود ، **القرار الإداري**، مرجع سابق، ص274.

وهي الأغلبية النسبية المطلوبة وفقًا للمطلوب في المادة (84) من الدستور الأردني. ومن الأمور المهمة في هذا الصدد، تاريخ سريان بطلان القانون المؤقت بعد رفض مجلس الأمة له، وهنا يعدُّ باطلًا من تاريخ الإعلان عن بطلانه، وعلى السلطة التنفيذية إعلان بطلان القانون المؤقت وزوال مفعوله دون أن يؤثر ذلك في الحقوق المكتسبة في ظل القانون المؤقت الملغي، ويعد قرار مجلس الأمة بإلغاء القانون المؤقت قرارًا نهائيًا، ولا يجوز إعادة عرض القانون المؤقت على المجلس في الدورة نفسها أو الدورة التي تليها(أي لمدة دورتين متتاليتين)[1].

ومن الانتقادات التي توجه في هذا الصدد، أن القانون المؤقت المرفوض يحتاج إلى أن يعلن مجلس الوزراء عن بطلانه، وهذا ما لم تتعرض له التعديلات الدستورية الأخيرة، حيث يسهم هذا الأمر في زيادة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[2].

أما عن الأغلبية المطلوبة لإقرار القانون المؤقت، فهي الأغلبية المطلوبة لإقرار القانون العادي[3]، علاوة على أن القانون المؤقت بعد موافقة البرلمان عليه يجب أن يصادق عليه الملك، ويمر بالمراحل الدستورية واجبة النفاذ مثله مثل القوانين العادية. أما في حالة صدور قانون عادي عن البرلمان في موضوع القانون المؤقت نفسه، فإنه يحل محله حتى لو لم يكن هناك نص فيه يفيد بإلغاء القانون المؤقت[4].

وهنا دار خلاف، حيث رأى بعضهم وجوب البطلان من تاريخ إعلان مجلس الأمة ذلك، وبعضهم الآخر الآخر رأى بطلانه من تاريخ إعلان السلطة التنفيذية، التي قد تتعرض لطرح الثقة متى تأخرت في الإعلان عن بطلانه[5].

تجدر الإشارة إلى أن إعلان مجلس الوزراء بطلان القانون المؤقت، لا يمنع الملك من إلغاء هذا الإعلان ومخالفته، وحدث ذلك في قانون التقاعد المدني المؤقت رقم 10 لسنة 2010م، الذي تضمن إلغاء تقاعد النواب، إلَّا أنه عندما عرض على مجلس النواب والأعيان، تمَّ رفضه من قبل المجلسين، وأعلن مجلس الوزراء بطلانه، مما يعني الإبقاء على تقاعد

---

(1)الحياري، عادل، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص678.

(2)الجعافرة، عودة، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م**، مرجع سابق، ص84.

(3) المادة 91 من الدستور الأردني.

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 68/64، العدد7، س16، ص162. ورمزي الشاعر، رقابة دستورية القوانين، دار النشرة، القاهرة، 2004، ص645 وما بعدها.

(5)شطناوي، علي خطار(2008م)، **موسوعة القضاء الإداري**، ج1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص337.

النواب، وبسبب حالة الاستياء الشعبي قام جلالة الملك بإلغاء إعلان مجلس الوزراء بطلان القانون المؤقت. وقد فسرت المحكمة الدستورية ذلك، وقالت: أن القانون المؤقت يتساوى مع مشروع القانون العادي في حالتي إقراره أو تعديله، ولا يتساوى مع القانون العادي في حالة رفضه من مجلس الأمة، وعدم موافقة الملك على بطلانه، وقررت أنه لا يجوز معاملة القانون المؤقت إذا رُفض من قبل مجلس الأمة معاملة القانون العادي؛ لأن علاقة المجلس بالقانون المؤقت قد انقطعت، ويبقى القانون المؤقت ساري المفعول خلافًا للوضع مع القوانين العادية؛ وذلك لأن المُشرِّع الدستوري لم يأخذ بمبدأ التعامل مع القانون المؤقت في حالة رفضه لحالة محددة نصًا في المادة (93) من الدستور، ولم يفعل الشي ذاته مع القانون المؤقت؛ نظرًا لطبيعته الخاصة بصفته مختلفًا في وضعه عن السياق العام للقوانين، ولو شاء المُشرِّع ذلك لفعل، والقاعدة القانونية في التفسير تقول(إن الاختلاف في العلة يمنع من التشريك في الحكم)، وأكدت المحكمة أيضًا أن عدم موافقة الملك على إعلان بطلان القانون المؤقت مرفقة بأسباب ومبررات الرفض، يتضمن توجيهًا للحكومة بوضع مشروع قانون جديد يتولى تنظيم المسائل جميعها المتعلقة بتقاعد السلطات الثلاث، وقد أوجد هذا الوضع إشكالية دستورية تصدى لها الفقه بالتعليق على إعلان الملك برفضه التصديق على القانون المؤقت المرفوض من مجلس الأمة، وكذلك القرار التفسيري للمحكمة الدستورية[1].

وقد خالف الدكتور محمد الخلايلة مسلك المحكمة في مقال له على موقع عمون الإلكتروني حيث قال:" إننا نعتقد من وجهة نظر قانونية خالصة أن ذلك القانون المؤقت قد انتهى أمره بمجرد رفضه من قبل البرلمان بمجلسيه الأعيان والنواب وبأنه كان يتوجب على مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك الإعلان عن بطلانه فوراً"[2].

(**1**)الجعافرة، عودة، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م**، مرجع سابق، ص85-86.

(2) محمد الخلايلة، **الإشكالية الدستورية حول مصير قانون التقاعد المدني**، منشور في موقع عمون على الرابط: www.ammonnews.net/print.aspx?articleno=145618

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين في الكويت

يقتضي الأمر هنا البحث في النظام القانوني وآلية عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة بشكل عام، وتناول واحدة من أهم القضايا الجدلية التي دارت حول ذلك، وهي مسألة عرض المراسيم التي صدرت في أثناء مدة حل المجلس، ويقوم الباحث بذلك من خلال فرعين كالآتي:

الفرع الأول

الأحكام الخاصة بعرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة الكويتي

أشار الباحث آنفًا عند تناول شرط عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة بوصفه قيدًا من القيود المفروضة على هذه المراسيم بقوانين، إلا أن هذه المراسيم بقوانين تستمر بالنفاذ عند صدورها لحين عرضها على مجلس الأمة، وإذا لم تعرض عليه وفقاً للأوضاع الدستورية، فيزول مالها من قوة القانون.

في هذا الصدد، نجد ابتداءً أن المُشرِّع الكويتي لم يتطلب عرض هذه المراسيم بقوانين في يوم صدورها، فضلًا على أن المُشرِّع الدستوري الكويتي لم يفرق بين حالة إذا كان المجلس النيابي في عطلة، أو مدة ما بين أدوار الانعقاد، أو إذا كان مجلس الأمة منحلًا.

حيث أوجب المُشرِّع الكويتي عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة خلال (15) يومًا من تاريخ إصدارها، وذلك إذا كان المجلس قائمًا، وصدرت القوانين المؤقتة في مدة ما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وهنا يتم دعوة المجلس إلى الانعقاد في دورة غير عادية، إذا كان أول اجتماع له لاحق لصدور المرسوم أبعد من (15) يومًا، وهو ما يحدث عادة إذا كانت عطلة المجلس ستطول إلى ما بعد هذه المهلة. أما إذا كان المجلس غير قائم، وصدرت المراسيم في مدة حل المجلس أو انتهاء فصله التشريعي، فيجب الانتظار لحين أول اجتماع للمجلس الجديد، ويجب عرض هذه المراسيم في أول جلسة له، وإذا لم يتم التقيد بتلك المواعيد،

فإنه يزول ما للمراسيم بقوانين من قوة القانون، وذلك بأثر رجعي، ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك من المجلس [(1)].

عند عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة، فللمجلس أن يرفضها مع الإبقاء على الآثار والتطبيقات التي تمت في ظلها، وله أن يعدل آثارها حسب ما يراه مناسبًا، وله أن يرفضها وأن يرفض آثارها بأثر رجعي، أو أن يُقرَّها لتصبح جزءًا من النظام القانوني للدولة، ويطبق عليها الأحكام ذاتها التي تطبق على القوانين العادية[(2)].

لم يحدد كل من الدستور الكويتي كالدستور الأردني مدة معينة لمجلس الأمة لكي ينظر في مراسيم الضرورة(وهي مدة دورتين عاديتين متتاليتين في الأردن)، إلَّا أنه بالرجوع إلى المادة (71) من الدستور الكويتي، والمادة (112) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، نجد أنها تتقيد بوجوب الإسراع بالقدر الممكن في البت فيها، وأن يكون لنظر هذه اللوائح صفة الاستعجال، بمعنى أن الأمر يعد سلطة تقديرية للمجلس، مع وجوب مراعاة عامل السرعة.

لا يمكن لأحد أن يعزز مجافاة المنطق، ويعدَّ أن هذا أمر مميز، ويتفق الباحث مع ذلك، فالأصل والأفضل أن تكون هناك مدة محددة لكي لا يتم التراخي في ذلك، وتتراكم آثار وتطبيقات هذه المراسيم بقوانين التي قد تكون مهددة بالزوال، مما يخلق إشكاليات معالجة تلك الأوضاع وتسويتها خاصة مع طول المدة، أو التأخر في عرضها واتخاذ قرار بشأنها، ويتطلب إقرار هذه المراسيم بقوانين من المجلس الأغلبية العادية [(3)].

يرى الدكتور عادل الطبطبائي أن المادة (114) المذكورة ليست دستورية؛ لأنها تتطلب أغلبية الثلثين من مجلس الأمة لرفض المراسيم بقوانين، وهذه أغلبية خاصة لم ينص عليها الدستور، وعليه فإن اشتراط هذه الأغلبية يضفي على المراسيم حصانة من الرفض وقوة لا تتمتع بها القوانين العادية، وقد أُثيرت مسألة عدم دستورية هذه المادة أمام المحكمة الدستورية،

(**1**)الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص98. الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص620. الصالح، عثمان، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص415.

(**2**)الجمل، يحيى، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص223-224. الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص605. الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص415-416.

(**3**) المادة 114 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

إلّا أنها أقرت بدستوريتها[1]. ومن المسائل المهمة في هذا الصدد، مسألة تعديل المرسوم بقانون قبل التصويت عليه من مجلس الأمة .

اما بالنسبة إلى الآثار المترتبة على عدم عرضها على مجلس الأمة في المواعيد التي حددها الدستور، فيتمثل بزوال ما لها من قوة القانون، وتسقط من تلقاء نفسها، وتعدُّ كأنها لم تكن بأثر رجعي؛ أي منذ يوم صدورها دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك من مجلس الأمة ، ويعد ذلك جزاءً لعدم عرض هذه المراسيم على المجلس في الوقت المحدد[2].

ومن القضايا ذات الصلة بعرض هذه المراسيم بقوانين، مسألة جواز تعديل المرسوم بقانون قبل التصويت عليه من مجلس الأمة، حيث يختلف ذلك باختلاف المرحلة التي يمر بها المرسوم بقانون ، ونتناول ذلك كالآتي:

أولًا، مرحلة ما قبل عرض المرسوم على البرلمان: إذ إنه من المؤكد أن الحكومة تمتلك في هذه المرحلة القدرة على تعديل المرسوم بقانون مثلما تمتلك إصداره ، والمهم في ذلك، أنه متى تم تعديل المرسوم أو إصدار مرسوم جديد يقضي بتعديل المرسوم السابق، فيجب عرضه على المجلس خلال المدة المقررة لذلك أو فور انعقاده.

عند عرض المرسوم على المجلس، نكون أمام احتمالين[3]:

أ. إما أن لا يوافق المجلس على المرسوم من حيث المبدأ، ومن ثمَّ رفضه ورفض التعديلات كافة التي أدخلت عليه، ما يترتب عليه العودة إلى القانون الملغي ليسري من جديد.

ب. ألا يعترض المجلس على المرسوم من حيث المبدأ، إلّا أنه يرفض التعديل الذي تم خلال مدة الحل، فهنا يوافق المجلس على المرسوم بقانون أصيل، ويرفض المرسوم المعدل له، فيستمر القانون ولا يؤخذ بالتعديل.

(**1**)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص622. وقد حكمت المحكمة اللدستورية بدستورية المادة 114 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة في القضية رقم 1981/2 تاريخ 1981/7/11م.

(**2**)الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص223.

(**3**)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري**، مرجع سابق، ص623.

ثانيًا، مرحلة عرض المرسوم على البرلمان:

عند عرض المرسوم على مجلس الأمة، فإن ذلك يعني ضمنًا انتهاء حالة الضرورة، وعليه، يغلق باب تعديل المراسيم بمراسيم جدكيدة ، إلا أن ذلك لا يمنع الحكومة من اقتراح تعديل المرسوم خلال مدة عرضه على المجلس، ومما يساعد على ذلك أن المادة (71) من الدستور الكويتي تطلبت عرض المرسوم على المجلس حال انعقاده أو خلال (15) يومًا أن كان في عطلة، ولم تتطلب إصدار قرار خلال مدة معينة، متى تم عرض المراسيم على المجلس، فإنها تتحصن ابتداءً من خطر الإلغاء، وتبقى سارية المفعول إلى أن يبت المجلس بها حتى لو طالت المدة.

إلا أن هناك رأيًا للدكتور عادل الطبطبائي، حيث يرى أنه يجب أن يتم التصويت على المرسوم أولًا، فإذا أقره فيمكن بعدها اللجوء إلى فكرة التعديل، إلَّا أنه قد يحدث أن يعدل مجلس الأمة المرسوم، وهذا يعني موافقة ضمنية منه على القانون، فلا حاجة بعدها إلى التصويت عليه بالموافقة أو الرفض(1).

ويتجه الباحث مع رأي الدكتور عادل الطبطبائي، إذ يجب التصويت على المرسوم حتى لو ضمنًا، شريطة ألا يطول الأمر، حتى وإن لم يحدد الدستور ذلك، فيجب أن تكون المدة معقولة ومنطقية لاستقرار المراكز القانونية.

وحول أن الدستور لم يضع مدة ليصدر المجلس خلالها قرارًا ضمن جهة، نوصي بأن يجري تعديل دستوري يضع مدة معينة لازمة للمجلس ليقرر خلالها، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى موقف الدستور الأردني، إذ إنه لا يوجد ما يمنع مجلس الأمة من تعديل المرسوم؛ لأن المجلس يملك الأعلى وهو إصدار القانون، وعليه، فإنه يملك الأدنى وهو تعديل المرسوم، ولذلك يمكن للمجلس أن يعدل المرسوم وما يصدر عنه؛ ولذلك فهو قانون.

كما يرى الدكتور عادل الطبطبائي أنه يمكن الاعتراف للبرلمان بحق تعديل المرسوم، إلَّا أن ذلك يجب أن يتم بطريقة اقتراح قانون سواء من المجلس أو من الحكومة، والعبرة في ذلك تأتي بالتوافق مع المادة (66) من الدستور الكويتي، التي تفيد بأن للأمير الرجوع أو طلب إعادة النظر في مشروع المرسوم بقانون، ويجب أن يتم ذلك باقتراح تعديل قانون؛ لعدم حرمان

(**1**) المرجع ذاته، ص624.

الأمير من حق الاعتراض التوقيفي؛ لأنه إذا جرى التعديل على المرسوم مباشرة، فإنه يصبح بمثابة القانون، ولا يعرض على الأمير ينعقد حقه بالاعتراض التوقيفي[1].

وفي مصر، نجد أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة تفيد بأنه إذا تبين خلال المناقشات حاجة إلى تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون، كان لصاحب طلب التعديل اعتبار ذلك بمثابة الاقتراح، وهنا للمجلس إحالته إلى اللجنة المختصة مباشرة؛ لنظره على وجه الاستعجال، مع تأجير نظر المرسوم بقانون المعروف، حتى يتم تقديم مشروع القانون للتعديل لنظرهما معًا [2].

ثالثًا، مرحلة تصديق البرلمان على المراسيم بقوانين: عند موافقة المجلس على المرسوم فإنه يصبح قانونًا ، ومن ثم يطبق عليه ما يطبق على القانون من أحكام خاصة بالتعديل[3].

الفرع الثاني

عرض المراسيم بقوانين التي تصدر في أثناء مدة الحل على مجلس الأمة الكويتي

وأخيرًا، من المسائل المهمة في الكويت حول حق مجلس الأمة وصلاحيته بنظر المراسيم بقوانين، مسألة اختصاص مجلس الأمة الكويتي بنظر المراسيم بقوانين في أثناء مدة الحل غير الدستوري، فقد ثار جدل في الكويت حول مدى اختصاص المجلس بنظر المراسيم بقوانين التي تصدر في أثناء مدة الحل غير الدستوري، وأنها تعد قوانين كاملة لا يجوز للمجلس التعرض لها، إلا من خلال إصدار قانون خاص لتعديلها، وكان هذا الجدل بمناسبة نظر المرسوم بقانون رقم 90/35 الخاص بمحاكمة الوزراء[4].

فهناك من يميز بين المراسيم بقوانين التي تصدر في مدة الحل الدستوري أو بين أدوار انعقاد المجلس، وهي التي تسري عليها أحكام المادة (71) من الدستور الكويتي، وبين تلك التي تصدر في أثناء تعطل الحياة النيابية وكون الحل غير دستوري، وعليه، لا تنطبق المادة (71)

---

(1) المرجع ذاته، ص627.
(2) اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
(3)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص628.
(4) المرجع ذاته، ص629.

من الدستور الكويتي عليها، ولا حاجة لعرضها على المجلس، فتبقى قائمة ما لم يلغها البرلمان بقوانين أخرى.

إلا أن هذا التقسيم يجافي المنطق وبغير سند من الدستور؛ لأن الدستور تطرق للحل الدستوري، ولم يتوقع أو لم يضع أحكامًا لحالة الحل غير الدستوري؛ كي لا يعد ذلك سندًا للخروج على أحكام الدستور، فيفقده قيمته وقوته الملزمة. وعليه، لا يمكن مشرعة الحل غير الدستوري أو الانقلاب الدستوري، وإذا قامت سلطات الدولة بذلك، فإن هذا الأمر يخالف الشرعية الدستورية، ولا يمكن عدُّه مصدرًا للقواعد الدستورية؛ لأن فيه تحايلًا على الدستور، ولا يمكن اعتبار أن الحالة الواقعية تعدل حالة قانونية[1].

كما أن فكرة الضرورة لا يمكن الاستناد إليها لتبرير الخروج على قواعد الشرعية الدستورية، خاصة في ظل الدولة الحديثة ومرتكزاتها، حيث هجر الفقه والقضاء تلك النظريات التي كانت تمهد للدكتاتوريات الخروج على القواعد الشرعية.

وحول تبرير البعض لخلاف ذلك من خلال الاستشهاد بالسوابق الدستورية في الدول الأخرى، فإنه لا يجوز الاستشهاد إلا بتطابق الظروف، أما عند اختلافها، فهذا أمر يجافي المنطق، حيث استشهد البعض بالسوابق الدستورية في مصر التي ميزت بين نوعي الحل، وهذا خطأ كبير، خاصة وأن مصر مرت بظروف ومراحل انتقالية مغايرة تمامًا لوضع الكويت، ولا يمكن مقارنتهما[2].

ولا يجوز أيضًا الاستناد إلى قرار لجنة فحص الطعون في موضوع مشابه[3]، فقد صدر أمر (وليس مرسومًا أميريًّا) بإيقاف بعض نصوص الدستور وتعطيل الحياة البرلمانية، وتضمن الأمر صلاحية الأمير بإصدار قوانين من خلال مراسيم أميرية، وعند الضرورة يمكن ذلك بأوامر (وليس مراسيم) أميرية، وبوصفه نتيجة لذلك، صدر أمر أميري يقضي بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء، دُفع أمام محكمة الجنايات لعدم دستورية ذلك الأمر الأميري الخاص بتعديل بعض أحكام قانون الجزاء رقم 62 لسنة 1976م، وأن الأمير إذا أراد ممارسة سلطاته الدستورية، فيجب أن يكون ذلك من خلال مراسيم أميرية بالاشتراك مع وزارئه، وأن هذا الأمر لم ترد عليه إلا ثلاثة استثناءات، هي على سبيل الحصر: اختيار ولي العهد، وتعيين رئيس

(**1**)الطبطبائي عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص635-636.
(**2**) الطبطبائي عادل، **النظام الدستوري في الكويت** ، مرجع سابق، ص637.
(**3**) كقرار لجنة فحص الطعون في المحكمة الدستورية رقم 1982/2 والصادر بتاريخ 1982/6/28م.

الوزراء وإعفائه من منصبه، واختيار نائب للأمير في حال تغيبه، إلا أن محكمة الجنايات قضت بعدم جبرية الدفع، ثم تم التوجه نحو المحكمة الدستورية، وتحديدًا إلى لجنة فحص الطعون، التي أقرت بدورها بأنه يجوز ذلك في حالة الضرورة، وأن الأمير وحده من يقرر حالة الضرورة، وأن التشريعات التي تصدر في حال تعطل الحياة النيابية لا تعرض على مجلس الأمة لأنها؛ غير مؤسسة على المادة (71) من الدستور الكويتي، وأنه من البداهة ألا يسري على القواعد التي تصدر في الظروف العادية، وأن حالة الضرورة الموجبة للشروط الاستثنائية تُعدُّ شرطًا سياسيًّا وليس شرطًا قانونيًّا، وهذا القرار ما دفع البعض لتبني الاتجاه السابق المذكور[1].

إلا أن ذلك ليس مقبولًا؛ للأسباب التي أوردها الدكتور عادل الطبطبائي، والتي نوجزها كالآتي[2]:

أ. إن القرار لم يصدر عن المحكمة الدستورية، وإنما عن لجنة فحص الطعون؛ لأن أحكامها ليست قطعية بخلاف أحكام المحكمة الدستورية القطعية (المادة 173 دستور كويتي)، إذ إن الرقابة على دستورية القوانين لا تتم إلا من خلال جهة قضائية، وهي المحكمة أو الجهة المنوه عنها في المادة (173)[3].

ب. لو سلمنا بحجية أحكام اللجنة، فهناك فرق بين القرار بعدم قبول الدعوى وهو ليس قطعيًّا، وبين قرار المحكمة الصادر بإلغاء النص التشريعي، فالأخير هو صاحب الحجية المطلقة.

ج. إن قرار لجنة فحص الطعون هذا يشير إلى قرارها بعدم جبرية الدفع، وهذا ليس قطعيًّا؛ لأنه يمكن إعادة الدفع بعدم دستورية الأمر، كما أشار إلى أن القانون المطعون فيه قد عرض على مجلس الأمة فأقره وبذلك فإنه أقر حالة الضرورة، وهذا الكلام لا يمكن الاستناد إليه والنظر إلى سلطة الأمير بتقدير الضرورة دون رقابة سياسية عليه من المجلس.

هذا من جانب، ومن جانب آخر قد يشكل العرف الدستوري أساسًا لوجوب عرض المراسيم بقوانين الصادرة في أثناء مدة الحل على مجلس الأمة عند انعقاده، ذلك أن النظام القانوني

---

(1)الطبطبائي عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص658 وما بعدها.
(2) المرجع ذاته، ص660-663.
(3)الصالح، عثمان عبد الملك (1986م)، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية مقارنة، **مجلة الحقوق**، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ط1، ص42.

الكويتي يعترف بالعرف الدستوري بصفته مصدرًا للقواعد القانونية الدستورية، وأن هناك الكثير من الأعراف الدستورية التي تكونت في الماضي وطبقه القضاء الدستوري[1].

نستقي من العرف الدستوري في الكويت قاعدة توجب عرض المراسيم بقوانين الصادرة في حالة حل مجلس الأمة على المجلس في أول اجتماع له وإلا زال ما لها من قوة، وذلك استنادًا إلى ما يأتي [2]:

أ. الأمر الأميري عام 1976م الذي عطل نص المادة (107) من الدستور التي أقرت بوجوب إجراء الانتخابات في ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، وإلا استرد المجلس كامل سلطاته الدستورية، بحيث يستطيع الاجتماع فورًا وكأن الحل لم يكن، وصدر في تلك المدة قرابة (580) مرسومًا بقانون، ثم عاد مجلس الأمة لمباشرة اختصاصاته الدستورية، ودار خلاف بين الحكومة والمجلس حول إلزامية عرض المراسيم على المجلس، حيث تمسكت الحكومة برأي أنها لم تصدر استنادًا إلى المادة (71) دستوري، وعليه، فإنها لا تعرض على المجلس، أما المجلس، فتبنى رأيًا مغايرًا، وبعد جدل وافق رئيس الحكومة على عرض هذه المراسيم على المجلس، وقامت فعلًا بعرضها على المجلس الذي أقر أغلبها ورفض بعضها، كما كانت هناك سابقة أخرى عام 1986م، حيث صدر قرار بحل مجلس الأمة وتعليق بعض مواد الدستور.

ب. ومن المفارقات أن الحكومة كانت تشارك المجلس في التصويت على تلك المراسيم ، وتصوت ضدها أحيانًا، كما أنها لم تعترض على عرضها على البرلمان في بعض الحالات، مما يعني قبولها واعترافها بوجوب عرض المراسيم بقوانين في حالة الحل غير الدستوري على المجلس. وكان هناك خطاب كتابي واضح وصريح من رئيس

(**1**)الطبطبائي، عادل (1994م)، مدى أختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل، **مجلة الحقوق**، السنة 18، ع4، ص38. وبمناسبة قيمة العرف الدستوري واعتباره من مصادر التفسير وتطبيقه من قبل المحكمة الدستورية الكويتية، فقد رأت المحكمة الدستورية الكويتية في أحكامها أن اختصاصها فى التفسير إضافةً إلى كونه اختصاصًا أصيلًا يستمد من الدستور مباشرة، وينظم بقانون إنشاء المحكمة الدستورية، قد أيده العرف الدستوري، بحسبانها قد استقرت على عملها فى تفسير نصوص الدستور منذ أكثر من أربعين عامًا، وتكاملت أركان العرف التفسيرى من خلال هذا الاستعمال والاطراد فيه وإلزام السلطات به دون انقطاع: قرار المحكمة الدستورية الكويتية التفسيري رقم 10 لسنة 2011م تاريخ 2011/10/20 بشأن بيان مدى جواز توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، عقب توليه منصبه مباشرة عن أعمال سابقة لصدور مرسوم تشكيل الوزارة.

(**2**)الطبطبائي، عادل، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص665-670.

الحكومة إلى رئيس المجلس تضمن الإلتزام بعرض المراسيم على المجلس وهذا يشكل عرضًا دستوريًا كافية لعرض المراسيم على المجلس.

ج. كما أن المحكمة الدستورية أقرت ضمنًا في حكمها بشأن المادة (114) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة صحة عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة، وعدَّت- دون نقاش- أن مسألة العرض منتهية حكمًا، وباشرت بالاستماع لدفوع طرفي الدعوى[1].

أما بالنسبة إلى التكييف القانوني لقرارات مجلس الأمة بشأن المراسيم بقوانين الصادرة في أثناء مدة الحل، فمن البديهي القول أن دستور كل دولة هو الذي يحدِّد اختصاصات كل سلطة من سلطاتها، فالسلطة التشريعية هي السلطة المعنية بوضع القوانين، كما أن الدستور يخوِّلها سلطات أخرى تعرف بالأعمال البرلمانية، التي تشمل الأعمال القانونية والمادية جميعها التي تصدر من أحد مجلسي البرلمان أو إحدى لجانه أو أحد أعضائه، وهم بصدد القيام بوظائفهم المخوَّلة لهم بموجب الدستور، وذلك خارج نطاق التشريع. وعليه، فهي تشمل كلَّ ما يتعلق بوظائف المجلس خارج الوظيفة التشريعية[2].

ويتفق ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يبين الدستور وظيفة كل سلطة، والسلطة التشريعية تباشر وظيفة التشريع إلى جانب الأعمال البرلمانية التي منها ما يتعلق بنظر المراسيم بقوانين، فما هو التكييف القانوني لها؟

هنا نكون أمام أحد احتمالين: اعتبار قرار المجلس حولها عملًا برلمانيًّا أو عملًا تشريعيًّا، ونتناول الفرضين كالاتي:

أولًا: اعتبار قرار المجلس حولها عملًا برلمانيًّا.

تكمن أهمية هذا الفرض بأنه إن تمَّ اعتبارها كذلك، فستخرج حتمًا من الرقابة عليها؛ لأن الأمر يستقر على إخراج الأعمال البرلمانية من الرقابة. وعليه، يجب علينا البحث في عملية التمييز بين الأعمال البرلمانية وبين التصديق القانوني والتأييد السياسي للعمل من جانب، ومن جانب آخر البحث في التمييز بين العمل البرلماني وتنفيذه.

---

(1) حكم المحكمة الدستورية الكويتية رقم 1981/2 تاريخ 1981/7/11م بشأن المادة 114 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة .

(2)الزيني، نهى (1986م)، **مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية،** دراسة مقارنة، ص12-13، وص18.

فبالنسبة إلى الحالة الأولى وهي التمييز بين التصديق القانوني والتأييد السياسي للعمل، فيمكن القول أن العمل الصادر عن الإدارة قد يكون ناقصًا لا يستكمل أركانه، ولا يصبح نافذًا إلا بعد تصديق البرلمان عليه، فالعمل لا تنتج آثاره القانونية إلا من لحظة التصديق عليه، ولذلك يصبح العمل بعد تصديق البرلمان عملًا برلمانيًّا يتمتع بحصانة الأعمال البرلمانية من القضاء. أما الحالة الثانية ألا يتطلب الدستور موافقة البرلمان على العمل ليصبح نافذًا، فيكون عملًا إداريًّا مستكملًا أركانه قبل موافقة السلطة التشريعية، ولا تعد هذه الموافقة أكثر من مجرد تأييد سياسي للعمل، ولا تنقله لى مصاف الأعمال البرلمانية المحصنة من القضاء[1].

وبتطبيق ذلك على قرار مجلس الأمة، فيمكن القول إنه عمل برلماني؛ لأن المراسيم تعدُّ نافذة من لحظة صدورها عن السلطة التنفيذية، وتبقى في حالة عدم استقرار حتى يصدر قرار من مجلس الأمة بذلك، فيغير من طبيعتها ويوصلها إلى مرحلة الحصانة من القضاء.

أما بالنسبة إلى التمييز بين العمل البرلماني وتنفيذه، فقد اتجه القضاء المصري والفرنسي إلى التمييز بين القرار الصادر عن البرلمان الذي يعدُّ سليمًا بذاته، وبين الخطأ الممكن في تطبيقه، فإذا صدر قرار عن البرلمان، فلا يصحُّ أن يكون محلًّا لدعوى أمام القضاء، اما إذا أُسيء فهم وتنفيذ هذا القرار من قبل الحكومة، فإنه يصبح محلًّا لدعوى أمام القضاء، ويمكن تصور هذا المعيار في حالة المراسيم بقوانين، حيث يعدُّ قرار البرلمان بالتصويت الإيجابي أو السلبي على المرسوم قرارًا يباشره البرلمان استنادًا إلى أسس دستورية، فلا يكون محلًّا لدعوى أمام القضاء إلا إذا أخطأت الحكومة في فهم المرسوم وتطبيقه، عندها يصلح أن يكون محلًّا لدعوى أمام القضاء[2]. وعليه، فإنه بالنظر لكلا المعيارين نجد أن قرار البرلمان يتحصَّن من الطعن أمام القضاء، فلا يصلح أن يكون محلًّا لدعوى أمام القضاء.

ثانيًا: اعتبار قرار المجلس حولها عملًا تشريعيًّا.

إضافة لما تقدم، فإنه إذا جرى استبعاد الأعمال الإدارية من أعمال البرلمان، فإن الأعمال المتبقية تعدُّ أعمالًا تشريعية؛ لأن أعمال البرلمان أو وظيفته نوعان، هما: الأعمال البرلمانية والأعمال التشريعية.

---

(1)الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص13 وما بعدها.
(2)الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص679-680.

وقد ينظر إلى القرار الصادر من مجلس الأمة بشأن المراسيم بقوانين على أنه عملًا تشريعيًّا حتى وإن بدأ هذا العمل من الحكومة، بدليل أن البرلمان يمتلك حق إلغاء هذه المراسيم بقانون أو تعديلها. هذا بالنسبة إلى الظروف العادية، إلَّا أنه حتى بالنسبة إلى الظروف غير العادية إذا صدرت تلك المراسيم بقوانين في حالة غيبة مجلس الأمة، فيجب عرضها عليه في أول انعقاد له، أو حسب المدد والأوضاع الدستورية، وإلا فإن المرسوم بقانون يزول بأثر رجعي، ويعد كأنه لم يكن، فإذا عُرض، تحصَّن من الإلغاء مؤقتًا؛ أي من الإلغاء أو الرقابة والطعن أمام القضاء الإداري لحين البت فيه من قبل مجلس الأمة، وإذا وافق عليه، فإنه يتحصن ويصبح غير قابل للطعن أمام القضاء، وهذا العمل الذي يقوم به البرلمان هو عمل تشريعي محض؛ لأنه يكمل مسيرة العمل التشريعي، حتى وإن كان قرار مجلس الأمة لا يرقى إلى مرتبة القانون ذاته، فإنه يبقى عملًا تشريعيًّا حتى وإن تضمن إلغاء المرسوم بقانون؛ لأن ذلك لا يؤثر في طبيعته[1].

أما الرقابة على دستورية المرسوم بعد التصويت عليه، فإن هناك رأيًا للدكتور عادل الطبطبائي يرى أنه لا يجوز أن يكون قرار البرلمان حول المرسوم - وإن كان ذا طبيعة تشريعية- محلًّا للرقابة على دستورية القوانين؛ لأنه يخرج عن طائفة القوانين التي تخضع للرقابة على دستورية القوانين، وأن المراسيم التي تخضع للرقابة هي فقط تلك المراسيم التي تصدر في أثناء غيبة البرلمان[2].

وهنا يخالف الباحث رأي الدكتور عادل الطبطبائي، فمن باب أولى طالما يخضع القانون الذي يصدر ابتداء عن السلطة التشريعية وفقًا للمجرى الاعتيادي للأمور للرقابة الدستورية، فإنه يجب أن يخضع لها المرسوم سواء المرسوم ذاته أم القرار الذي أضفى على المرسوم الشرعية، وأدخله في مصاف القاعدة القانونية.

ومن ناحية تطبيقية نجد أنه وفي عام 1992م، عرضت السلطة التنفيذية المراسيم بقوانين التي صدرت في أثناء أوقات حل مجلس الأمة، الذي وافق بدوره على عدد منها ورفض بعضها الآخر، وقد نُشرت قرارات مجلس الأمة في الجريدة الرسمية، إلَّا أن الأمر اختلف بعد صدور حكم المحكمة الدستورية في القضية الخاصة بشأن مرتبات أعضاء المجلس الوطني، المقررة لهم بموجب المرسوم بقانون رقم 1990/38، الذي صدر في أثناء حل مجلس الأمة،

---

(1) المرجع ذاته، ص681-682.
(2) المرجع ذاته، ص683.

حيث قضت المحكمة بأن التشريعات الصادرة من الحكومة خلال تعطيل الحياة النيابية، هي قوانين قائمة بذاتها لا تعرض على المجلس، وعلى أثر هذا الحكم، سارعت الحكومة بسحب موضوع المراسيم بقوانين الصادرة في أثناء تعطل الحياة النيابية، التي كانت مدرجة على جدول كأعمال مجلس الأمة، وعدم مناقشاتها وفقًا لأحكام المادة (71) من الدستور، ورغبتها في تسوية المراسيم بقوانين التي عرضت على المجلس، من خلال التعاون بين الحكومة والمجلس والالتزام بأحكام القضاء[1].

(1) أمام، شفيق ، مرجع سابق، ص251.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين

غالبًا لا تقوم هذه الرقابة على أساس مدى مشروعية أعمال الإدارة ومطابقتها للقانون من عدمه، وإنما تقوم على أساس البحث في مدى توافر حالة الضرورة التي استدعت الإدارة للتدخل وفيما إذا كان يمكن مواجهتها بالإجراءات العادية، وأن الإجراءات الاستثنائية كانت هي الوسيلة الوحيدة لذلك، وأنها استهدفت تحقيق المصلحة العامة[1].

وقد تكون هذه الرقابة إدارية تباشرها الإدارة بنفسها على أعمالها، كما قد تكون رقابة قضائية تباشر من خلال المحاكم، وتختلف باختلاف التنظيمات القضائية داخل كل دولة، وقد تكون رقابة سياسية يمارسها المجتمع عن طريق الهيئات النيابية أو عن طريق التنظيمات الشعبية، سواء ممثلة على مستوى الأمة كانت أم على مستوى الفئات الإقليمية[2]. والرقابة السياسية هنا ليس المقصود بها الرقابة السايسية على دستورية القوانين بل الرقابة على أعمال الحكومة، فهي رقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية أدائها للاختصاصات المخولة لها بموجب الدستور[3]. كما تعرف بأنها الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني[4].

ويتمثل هدف الرقابة البرلمانية في التاكد من اتفاق أداء الحكومة لمهامها مع المصلحة العامة، وتبصير الحكومة بالعيوب الكامنة في إداراتها كي تبادر بإصلاحها، ومن جانب آخر تنبيه البرلمان إلى أن هناك بعض الجوانب التي تستلزم تدخلًا أو إصلاحًا تشريعيًّا، بالإنشاء أو التعديل بما يتفق مع المصلحة العامة.

أما بالنسبة إلى الرقابة على دستورية القوانين، فتكفل احترام الدستور من قبل الجهات كافة وبالصور كافة للعمل التشريعي الذي لابد له من احترام الدستور، وعليه تأتي الرقابة لحماية الدستور إذ إنها تفترض ابتداء وجود دستور جامد غير سهل وغير سريع التعديل؛ لتقف

---

(1) العطار، فؤاد (1968م) ، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص69.

(2) بعض الكتاب يطلق عليها مصطلح "الرقابة الشعبية".

(3) الزغبي، خالد سمارة(1987م)، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: **مجلة العلوم الإدارية**، السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني، ص99.

(4) جمال الدين، سامي (د.ت)، **الرقابة على أعمال الإدارة، الإسكندرية**، منشأة المعارف، ص191.

على مسافة قريبة وواضحة من أي تشريع آخر قد يخالفه، بما في ذلك القوانين المؤقتة، فتضمن سلامة أي تشريع واحترام الدستور وسموه.

ونتناول في هذا المبحث صور الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، سواء باعتبارها قوانين مؤقتة أم قوانين بشكل عام تشملها الرقابة على دستورية القوانين بشكل ضمني، وذلك حسب النظامين القانونيين الأردني والكويتي.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة في الأردن.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على المراسيم بقوانين في الكويت.

المطلب الأول

الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة في الأردن

أشار الباحث آنفًا إلى أن محكمة العدل العليا عدَّت القوانين المؤقتة أعمالًا تشريعية تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له القوانين، متبنية بذلك المعيار الموضوعي في تمييز العمل القانوني عن غيره من الأعمال، وأن ذلك يترتب عليه عدد من النتائج، أهمها عدم جواز مخاصمة مشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة أمام القضاء الإداري، وإنما يمكن مخاصمتها بدعوى عدم الدستورية بالطرق المقررة لذلك(1).

ومن حيث الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، فإنه من المعروف أن الرقابة على دستورية القوانين- بشكل عام- قد تتخذ صورة رقابة الامتناع أو الدفع الفرعي، التي تتم من خلال دفع فرعي من قبل أحد الخصوم بأن القانون المراد تطبيقه عليه غير دستوري، فتنظر المحكمة في هذا الدفع، فإذا ثبت لديها أنه مخالف للدستور، امتنعت عن تطبيقه، وإذا ظهر العكس، استمرت في نظر النزاع. أو من خلال الدعوى الأصلية أو رقابة الإلغاء التي تتم من خلال محاكم دستورية عليا متخصصة أو أعلى درجات القضاء في الدولة.

وفي الأردن، يختلف الوضع في مجال الرقابة على دستورية القوانين عنه في الكويت، والسبب ببساطة أن تجربة الكويت في مجال إنشاء محكمة دستورية تجربة قديمة نوعًا ما مقارنة مع إنشاء محكمة دستورية في الأردن، الذي لم يتحقق إلا بعد تعديل دستور المملكة في نهاية

(1) الشوبكي، عمر ، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص27.

عام 2011م، ليصار إلى إنشاء محكمة دستورية بعدها بعام. أما في الكويت، فإن المحكمة الدستورية قد أنشئت بنص دستوري عام 1963م، وأُنشئت فعليًا بموجب قانونها الخاص بها عام 1973م، حيث عرفت الكويت مختلف صور الرقابة على دستورية القوانين بعد نشأة المحكمة، وقد تطرق قانونها لأنواع الشريعات كلها وقابليتها للطعن بعدم دستوريتها كما تبين لنا، حتى بالنسبة إلى اللوائح والمراسيم بقوانين.

ونتيجة لعدم وجود قضاء دستوري متخصص في الأردن لفترة من الزمن، فإن هذا الأمر مر بعدة تجارب، أي إن المملكة شهدت مختلف تجارب الرقابة على دستورية القوانين، إذ إن الرقابة كانت قبل إنشاء المحكمة -بشكل عام- رقابة امتناع عن تطبيق القانون الذي يثبت عدم دستوريته، وشهدت المملكة أيضًا رقابة لمحكمة العدل العليا[1] - وهي المحكمة الإدارية- على دستورية بعض التشريعات، وهي القوانين المؤقتة والأنظمة والتعليمات فقط، التي تتميز بأنها رقابة وقف عمل بتلك التشريعات.

وأخيرًا، تكلَّلت مسيرة حياة القضاء الدستوري بإنشاء المحكمة الدستورية بوصفها أول محكمة مختصة بالرقابة على دستورية القوانين في الأردن. وبالطبع، فإن الحديث عن الرقابة على دستورية القوانين يعني الحديث عن الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة؛ لذا فإن الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة تعد جزءًا لا يتجزأ من الرقابة على دستورية القوانين.

وسوف نتناول الرقابة على دستورية القوانين في الأردن أولاً من خلال القضاء العادي والقضاء الدستوري، وثانياً من خلال القضاء الإداري.

الفرع الأول

الرقابة على دستورية القوانين في الأردن في القضاء العادي والقضاء الدستوري

أشار الباحث آنفًا إلى أن الرقابة على دستورية القوانين في الأردن تنوَّعت صورها وأنواعها والجهات التي تنظرها وحتى نطاقها، وتأثرت بذلك بمختلف القوانين التي كانت تتطور

(1) كانت تسمى محكمة العدل العليا بموجب التشريعات الأردنية السابقة، منذ أن كانت تنعقد كغرفة في محكمة التمييز، وعندما نشأت بموجب قانون مؤقت مستقل عام 1989م، الذي استبدل بقانون رقم 12 لسنة 1992م حيث بقي اسمها محكمة العدل العليا بصفتها محكمة أول وآخر درجة للقضاء الإداري في الأردن، إلى أن صدر قانون القضاء الإداري عام 2014م، الذي استحدث محكمة استئناف إداري، واستبدل اسم المحكمة ليصبح اسمها محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية.

من وقت إلى آخر. ويتناول الباحث هنا الرقابة على دستورية القوانين في الأردن قبل وبعد إنشاء المحكمة الدستورية.

أولًا: الرقابة على دستورية القوانين في الأردن قبل إنشاء المحكمة الدستورية

لم يكن القانون الأردني يعرف الرقابة على دستورية القوانين من خلال محكمة دستورية مستقلة أو مختصة، وبالقانون الخاص للرقابة على دستورية القوانين قبل قانون المحكمة الدستورية وإنشائها عام 2012م، وعليه فإن نوع الرقابة الذي كان سائدًا قبل إنشاء المحكمة الدستورية، هو الرقابة من خلال الامتناع أو الدفع الفرعي إلى جانب رقابة القضاء الإداري كما سنتناولها تباعًا.

وتتم هذه الرقابة - كما هو مستقر في أغلب النظم القانونية - من خلال دفع فرعي من قبل أحد الخصوم، حيث تفيد بأن القانون أو النص القانوني المراد تطبيقه عليه غير دستوري، فتنظر المحكمة في هذا الدفع، فإذا ثبت لديها أنه مخالف للدستور، امتنعت عن تطبيقه، وإذا ظهر العكس استمرت في نظر النزاع، حيث تتميز رقابة الامتناع بأنها رقابة لاحقة لصدور القاعدة القانونية، وهي نوع من الرقابة المحددة؛ لأنها تتعلق بنزاع معين معروض أمام المحكمة، كما أنها رقابة تابعة لا تثار إلا تبعًا لمسألة موضوعية معروضة عليها، كما تتميز أنها رقابة غير مركزية، ولا تتضمن حجية مطلقة للأحكام، وتنحصر آثارها وحجيتها فقط بمواجهة أطراف الدعوى دون أن تمتد إلى غيرهم.

كما تتميز هذه الطريقة بأنها طريقة دفاعية؛ لأن على كل من يرى أن من شأن تطبيق القانون عليه إلحاق الضرر به، أن يثير دفعه بعدم دستورية القانون أمام المحكمة التي تنظر الدعوى، فإذا ثبت للمحكمة صحة ذلك، تمتنع عن تطبيق القانون في النزاع المعروض عليها، دون أن تصدر حكمًا بإلغاء القانون المخالف للدستور، وبعدها يبقى القانون نافذًا، فضلًا على أن المُشرِّع في هذا النوع من الرقابة يبقى حرًّا في إلغائه للقانون أو إبقائه عليه. يضاف إلى ذلك أن الدفع لمرة لا يمنع من الدفع بعدم دستورية هذا القانون مرة أخرى إذا أُثير تطبيقه في قضايا أخرى مماثلة، سواء أمام ذات المحكمة، أم أمام محكمة أخرى؛ لأن حكم هذه المحكمة لا يلزم أي محكمة أخرى، حتى إنه لا يلزمها ذاتها في قضايا أخرى[1].

---

(1) شطناوي، فيصل ، **النظم السياسية والقانونية الدستوري**، مرجع سابق، ص354-355

وهذه الطريقة الدفاعية، التي لا تستهدف إلغاءه، لا تحتاج إلى نص دستوري، حيث يمكن أن يأخذ بها كل قاضٍ، أو محكمة؛ لأن من جوهر وطبيعة القاضي أن يرجح كفة الدستور- بوصفه التشريع الأعلى- عند تعارضه مع قانون أدنى، استنادًا إلى قاعدة أن النص الأعلى يقدم على النص الأدنى عند تعارضهما[1].

ويرى الباحث وجاهة ذلك، إذ إن المحكمة عندما تنظر ذلك الدفع، فإنها لا تتدخل بوظيفة السلطة التشريعية، وعليه فهي لا تخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما تمارس وظيفتها الأساسية في تطبيق القانون، ولأن هذه الطريقة تعد من المرونة بحيث تمكن الجميع من ممارستها في أي وقت، متى تبين أن هناك شبهة دستورية، خاصة وأنها لا تحتاج إلى نص قانوني؛ لأن تدرج القواعد القانونية يعد من المبادئ القانونية العامة.

إذ إنه من المستقر في غالبية النظم القانونية، أنه في ظل عدم وجود محكمة مختصة بالنظر بدستورية القوانين، فإن القضاء العادي يعترف لنفسه بالحق في رقابة دستورية القوانين، وذلك تطبيقًا لمبدأ سمو الدستور[2]. إذ إن مبدأ احترام القاعدة القانونية الأدنى للقاعدة القانونية الأعلى، يعد من المبادئ القانونية العامة والسامية، التي لا تحتاج إلى النص، وأن قيام المُشرِّع في بعض الدول بتحديد الجهات التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين، يعد من باب التنظيم، إذ إنه ومع وجود محكمة دستورية مختصة، فإن المحاكم ستستمر بالطبع بالرقابة على دستورية القوانين من خلال رقابة الامتناع، فعندما يُطعن بعدم دستورية قانون أو قانون مؤقت أو أي نص قانوني أمام محكمة ما، فإنها ستوقف نظر الدعوى، وتحيل الطعن إلى المحكمة الدستورية المختصة للفصل في ذلك.

ويرى الباحث أن من عيوب رقابة الامتناع وجوب انتظار مقدم الدفع قيام الدعوى، وأن يكون طرفًا فيها لتقديم دفعه، ويُعاب عليها أيضًا مسألة صحة الحكم وحجيته التي لا تتعدى آثارها أطراف الدعوى؛ إذ إن وجود شبهة دستورية يجب أن تكون ذات آثار عامة، تنتهي بإلغاء هذا القانون المخالف للدستور، ومسح وجوده من النظام القانوني، وتطبيق الامتناع على الجميع، لعدم خلق الأحكام المتعارضة والمتضاربة.

(1) الدبس ، عصام الدبس (2000م)، **القانون الدستوري**، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص233-234.

(2) الخطيب، نعمان ، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، مرجع سابق، ص581-582.

وقد أعطت محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا نفسيهما الحق في بسط رقابتها على القوانين لتفحص دستوريتها، ففي حكم لمحكمة التمييز جاء فيه:" أن أي نظام يصدر وفقًا لأحكام القوانين تعطي بموجبه أي محكمة اختصاصًا معينًا للفصل في أي قضية، لا يجوز العمل بموجبه؛ ذلك لأن مثل هذا النظام يعدُّ مخالفًا لأحكام الدستور، ومن حق المحكمة أن تمتنع عن تنفيذ أحكامه"[1].

كما أن القضاء العادي بمختلف درجاته منح نفسه الحق في رقابة عدم دستورية القوانين، فمن القرارات الشهيرة في ذلك الحكم الذي صدر عن إحدى محاكم الصلح في عمان، والذي جاء فيه:"..إن مناط الفصل في هذه الدعوى يتمثل بتحديد القانون الواجب التطبيق، وفي ذلك تفصيل: باستعراض نص المادة 1/94 من الدستور الأردني ونصها: (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًّا، يكون لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، وإذا رفضها، فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فورًا ويزول مفعولها من تاريخ ذلك الإعلان، على ألا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة).

وأنه وفي تفسير هذا النص تجد المحكمة ما يأتي :

أولًا: إن الدستور الأردني أعطى الحق لمجلس الوزراء أن يصدر القوانين المؤقتة في حالتين: أولهما، في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. وثانيهما، في الأمور التي تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل. وفي هذا نجد أنه يتعين على المحكمة أن تقف على مفهوم كلمة (الأمور) التي نصت عليها هذه المادة؛ لتفسير عبارة تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، إذ إن هذه العبارة من النص تدل على مفهوم وماهية هذه الأمور، من حيث حجمها وامتدادها، فالأمر الذي يحتاج إلى اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، هو أمرٌ حالٌ وداهم واستثنائي لا يمكن توقعه، ولا يمكن التصدي له ومعالجة آثاره أو الوقاية منها إلا باتخاذ تلك التدابير، وأن عبارة لا تحتمل التأخير تعود على تلك التدابير ليبين المُشرِّع في الدستور، أنه يتعيَّن حتمًا اتخاذ تلك التدابير، وإلا فتلك الأمور لا محالة واقعة، وفي ضوء هذا الوصف لتلك

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 302/1963 تاريخ 1963/1/1 المنشور على الصفحة 525 من عدد مجلة نقابة المحامين لسنة 63. وقرار محكمة العدل العلبيا الأردنية رقم 67/47 لسنة 1967.

الأمور فإنها بمعنى الخطر المحدق، وهذا الوصف ينطبق على الحالة الثانية وهي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، إذ إنها تكون من ضمن التدابير الضرورية التي لا تحتمل التأخير، وهذه الأمور التي نصت عليها المادة (94) من الدستور، وعلى سبيل المثال لا الحصر: الحروب والكوارث الطبيعية، والفتن الداخلية، والاؤبئة وغيرها، التي من طبيعتها أنها داهمة واستثنائية، وتفتك وتدمر، وأنها خطر على الانسان والبيئة على السواء. وعليه، فإن الصلاحيات التي أعطاها الدستور لمجلس الوزراء في إصدار القوانين المؤقتة، يجب أن تقتصر على هذه الحالات بمفهومها الحقيقي وضمن الشروط التي أوردها، ولا يجوز أن تتعدى يده إلى غير حالات الضرورة، ومن ثم المساس بدور السلطة التشريعية الممنوح لها بموجب الدستور؛ لأن ما يمكن معالجته بقانون عادي لا يجوز معالجته بقانون مؤقت، انطلاقًا من مبدأ سمو الدستور.

ثانيًا: اشترطت هذه المادة من الدستور لوضع قوانين مؤقتة ثلاثة شروط، هي: 1. أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًّا. 2. وضع هذه القوانين المؤقتة يجب أن تسبقه موافقة جلالة الملك، وفي هذا نجد أنه يجب على مجلس الوزراء إذا أراد وضع قانون مؤقت ضمن الحالات التي أسلفناها، أن يأخذ موافقة جلالة الملك على وضع مثل هذا القانون المؤقت، وليس تصديق جلالة الملك على ذلك القانون، والدليل على ذلك ما نصت عليه المادة (1/93) من الدستور في حالة إقرار القوانين من قبل مجلس الأمة، أن جلالة الملك يصادق عليها بعد إقرارها من قبل مجلسي الأعيان والنواب، فلو عنى المُشرِّع الدستوري في حالة القوانين المؤقتة المصادقة، لذكرها صراحة كما في المادة (1/93) منه، وإنما أورد كلمة المؤقتة والموافقة تكون قبل وضع القوانين المؤقتة، بدليل نص المادة ذاتها (بموافقة الملك، أن يضع قوانين مؤقتة)، فعبارة (بموافقة الملك) هنا جملة شرطية تفيد وقوعها قبل حدوث الأمر المشروط، ويجب أن تكون هذه الموافقة خطية وليست شفهية؛ وذلك لتحقيق الرقابة بصورها كلها على أعمال مجلس الوزراء، وهذا ما يفهم من روح هذا النص. 3. عرض هذه القوانين المؤقتة على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده.

وعليه، وفي ظل تفسير محكمتنا لنص المادة (94) من الدستور الناظمة لوضع القوانين المؤقتة، وبعد الرجوع إلى قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010م، تجد المحكمة أنه لا تتوافر فيه الأمور التي نصت عليها المادة (94) من الدستور، وهي الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، فقد جاء بتعديل لعدد من المواد الواردة في قانون العمل رقم 8 لسنة 1996م، التي تتعلق بحقوق عمالية أكسبها المُشرِّع للعامل ولرب العمل على حد سواء، والتي ما زالت منذ صدور هذا

القانون في عام 1996م، وحتى صدور القانون المؤقت رقم 26 لسنة 2010 بتاريخ 15/7/2010م كما هي، فما هي حالة الضرورة الموصوفة في المادة (94) من الدستور التي ظهرت فجأة في عام 2010م، والتي لم يستطع مجلس الوزراء معالجتها إلا بوضع هذا القانون المؤقت، برغم أنها حقوق عمالية مدنيه مقننه بقانون أصلي؟ وعليه، تجد المحكمة ومن خلال استعراض النصوص الواردة في القانون المؤقت وكذلك النصوص المعدلة بموجبه في القانون الأصلي، أنه لا وجود للأمور أو حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (94) من الدستور هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن حالة الضرورة تستوجب إصدار قوانين مؤقته تنظيمية لدفع خطر أو آثار تلك الحالة أو تمس الحريات، إلَّا أنها لا تستوجب إصدار قوانين تتعلق بالحقوق المدنية المقننة بموجب قانون عادي. ومن جهة ثالثة وفي ظل تفسير المحكمة لنص المادة (94) من الدستور، تجد المحكمة أن مجلس الوزراء لم يستوفِ أي شرط من الشروط الواجب توافرها لوضع القانون المؤقت، وهي موافقة جلالة الملك الخطية المسبقة لوضع هذا القانون. وعليه، فإن صدور قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010 بأسبابه وحالته هذه أمر يجافي المنطق الدستوري، ولا يستقيم والواقع ولا يستساغ، وفي الوقت ذاته فإنه يعد من قبيل ارتكاب الإثم الدستوري. ولما كان الدستور الأردني وفي ظل المواد (25 و26 و27) منه، قد رسخ مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأكد استقلال السلطة القضائية في المادة (97) منه، ونصها: (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون)، الأمر الذي ينبني عليه أنه لا تغول لسلطة على أخرى، وأن كل سلطة يحكمها الدستور والقوانين الصادرة بموجبه. علاوة على أن الدستور حدد اختصاصات كل سلطة منها. وعليه، فإن ما تصدره السلطتان التنفيذية والتشريعية من قوانين مخالفة للدستور، فإن السلطة القضائية تكون غير مجبرة على الأخذ بها وتطبيقها ما دام أنها صدرت مخالفة للدستور، وأنها إذا طبَّقته في قضائها، فإنها تكون مشتركة بمخالفة الدستور، وهي جريمة دستورية؛ لأن مخالفة القوانين العادية الصادرة بموجب الدستور تعدُّ جريمة، فمن باب أولى أن تكون مخالفة الدستور جريمة أكبر، وبالبناء عليه، فإنه يتولد الحق للقضاء بالامتناع عن تطبيق أي قانون مؤقت مخالف للدستور. وبالرجوع إلى المادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة الثانية من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، التي توجب على الدول الأطراف المصادقة عليهما باتخاذ التدابير كافة؛ التشريعية والإدارية والتنفيذية والقضائية؛ لضمان تمتع المواطنين الفعلي بالحقوق المكفولة بموجب المعاهدات الدولية. وعليه، وحيث إن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل ببسط رقابتها على التشريعات التي تمسُّ الحقوق والحريات، فإن إصدار أي قانون يعكس الطريق الطبيعي الذي رسمه

الدستور الأردني، يوجب على القضاء التصدي لمثل هذه الحالة. ومن جهة أخرى، فإنه وإن كان بعض الفقه الدستوري يبرر إصدار القوانين المؤقتة وفقًا للضوابط الدستورية المحددة على سبيل الحصر في المادة 94 من الدستور الأردني، وبما يتفق مع المضمون المعياري لهذه المادة، إلا أن الفقه الدستوري يجمع على حرمة إصدار قوانين مؤقتة تمس بالحقوق والحريات. وعودًا على بدء، وحيث تبين للمحكمة أن قانون العمل المؤقت رقم 26 لسنة 2010هو قانون غير دستوري، فإن محكمتنا تمتنع عن تطبيقه في هذه الدعوى، وأن القانون الواجب التطبيق هو قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996م، ولدى الرجوع إلى أحكام المادة (32) من قانون العمل رقم 8 لسنة 1996م، التي اشترطت لحصول العامل على مكافأة نهاية الخدمة أن يكون قد عمل بموجب عقد عمل غير محدد المدة، وحيث إن الثابت للمحكمة أن المدعية عملت بموجب عقود عمل محددة المدة وخصوصًا العقد الأخير، فإنها من ثم لا تستحق مكافأة نهاية الخدمة المطالب بها، ولضرورة مطالبتها حرية بالرد مما يتعين ردها"(1).

وعليه، نجد أن رقابة الامتناع التي كانت تمارسها المحاكم العادية على القوانين يمكن أن تطبق بمواجهة القوانين المؤقتة من باب أولى؛ وذلك لأنها نوع من الرقابة العامة التي تتفق مع المبادئ القانونية العامة وسمو الدستور، ولأن المحاكم قد اقرت بها وعملت على تطبيقها، ولأنها لا تتعارض مع وجود المحكمة الدستورية، فلا يلغي وجود المحكمة مثل هذا النوع من الرقابة.

ثانيًا: الرقابة على دستورية القوانين في الأردن بعد إنشاء المحكمة الدستورية

في شهر تشرين الثاني من العام 2011م، عُدِّل الدستور الأردني ليتضمن النص على إنشاء محكمة دستورية مختصة بالرقابة على دستورية القوانين، حيث نصت المادة (58) من الدستور الأردني على أنه:"تنشأ بقانون محكمة دستورية يكون مقرها العاصمة، وتعتبر هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها...".

وقد صدر قانون المحكمة الدستورية، وبموجبه أُنشئت المحكمة ومقرها عمان، حيث تختص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور(2).

وتنص المادة (1/59) على أنه:" تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وتفسير نصوص الدستور، وتصدر أحكامها باسم الملك، وتكون

(1) قرار محكمة صلح عمان تاريخ 2011/3/7م.
(2) المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية.

أحكامها نهائية وملزمة للسلطات جميع وللكافة كما تكون أحكامها نافذة بأثر مباشر ما لم يحدد الحكم تاريخًا آخر لتفاديه، وتنشر أحكام المحكمة الدستورية في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها".

وقد أبقى قانون المحكمة الدستورية على حق أي متضرر الدفع أمام المحكمة التي تنظر الدعوى بعدم دستورية أي قانون يشك في دستوريته، حيث نص قانون المحكمة على أنه(1):

"أ. لأي من أطراف دعوى منظورة أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها الدفع بعدم دستورية أي قانون أو نظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى.

ب. يقدم الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الناظرة للدعوى بموجب مذكرة يبين فيها الطاعن اسم القانون أو النظام الذي أُثير الدفع بعدم دستوريته، ورقمه، ونطاق الدفع بصورة واضحة ومحددة، وما يؤيد ادعاءه بأن ذلك القانون أو النظام واجب التطبيق على موضوع الدعوى، ووجه مخالفته للدستور، ويجوز لأي طرف آخر في الدعوى تقديم رده خلال المدة التي تحددها تلك المحكمة على أن لا تزيد على خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديم مذكرة الدفع بعدم الدستورية.

جـ. 1. مع مراعاة أحكام الفقرة (د) من هذه المادة، إذا وجدت المحكمة الناظرة للدعوى أن القانون أو النظام الذي أُثير الدفع بعدم دستوريته واجب التطبيق على موضوع الدعوى، وأن الدفع بعدم الدستورية جدي، توقف النظر في الدعوى، وتحيل الدفع إلى محكمة التمييز؛ لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة، ويكون قرار المحكمة الناظرة للدعوى بعدم الإحالة قابلًا للطعن مع موضوع الدعوى.

2. لكل طرف في الدعوى أن يقدم مذكرة إلى محكمة التمييز بشأن أمر الإحالة إلى المحكمة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدور قرار المحكمة الناظرة للدعوى بإحالة الدفع إلى محكمة التمييز.

3. لغايات البت في أمر الإحالة، تنعقد محكمة التمييز بهيئة من ثلاثة أعضاء على الأقل، وتصدر قرارها خلال ثلاثين يومًا من تاريخ ورود الدعوى إليها، وإذا وافقت على الإحالة، تُبلِّغ أطراف الدعوى بذلك.

---

(1) المادة 11 من قانون المحكمة الدستورية.

د. إذا أُثير الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة التمييز أو محكمة العدل العليا، فتتولى مباشرة أمر البت في الإحالة وفق أحكام هذه المادة".

يستخلص من النص أن المحكمة الدستورية الأردنية أصبحت الجهة الوحيدة المختصة بنظر دستورية القوانين والأنظمة، وأنها لم تميز بين ما إذا كان القانون عاديًّا أم مؤقتًا، وأن مصطلح القانون يشمل بالطبع القوانين العادية والقوانين المؤقتة من باب أولى، فلا يعقل أن يكرس المُشرِّع إمكان الرقابة على القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية، والأنظمة الصادرة عن السلطة التنفيذية، دون أن يمكن من الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة.

وقد تعرضت المحكمة الدستورية لعدد من الطعون المتعلقة بقوانين مؤقتة منها: القرار التفسيري رقم 2 لسنة 2013 حول مدى حق مجلس الوزراء إصدار قانون الموازنة بشكل قانون مؤقت، حيث قضت المحكمة بأن:"واقع الحال بالنسبة إلى الحياة البرلمانية في هذا الوقت بالذات، تتطلب الانتظار لمدة قد تصل إلى أربعة أشهر على الأقل، حتى صدور قانون دائم مستكمل مراحله الدستورية جميعها، وأن مشروع الموازنة العامة لهذه السنة المالية (2013م) محل الطلب، قد تضمن نفقات رأسمالية مستحدثة لم تكن مرصودة أصلًا في موازنة 2012م، وأن هذه النفقات الرأسمالية المستحدثة هي نفقات تنموية موزعة على مشاريع حكومية متعددة في مختلف محافظات المملكة، وأن هذه النفقات الرأسمالية المستحدثة مرتبطة بمنح خارجية بموجب اتفاقيات خاصة معلقة الاستحقاق، لا يمكن وضع اليد عليها ولا الاستفادة منها إلا بصدور قانون الموازنة العامة، وطرح عطاءات المشاريع الخاصة.

وحيث إن تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ذات قدر كبير بالنسبة إلى مقدار النفقات العامة في مشروع الموازنة العامة محل الطلب، ومن شأنها التأُثير إيجابًا في اقتصاد البلاد في حالة ورودها في الموازنة العامة للدولة والبدء في التصرف بها، وإلا فإن الضرر حاصل، ويزداد وقوعه كلما زاد الانتظار، لدرجة قد تفوِّت الفرصة على الاستفادة من بعض المنح، وقد تؤثر في سير عجلة الاقتصاد، مما يشكل ضررًا عامًا كبيرًا يصعب تداركه، مما يعني أن الحاجة إلى تلك النفقات الرأسمالية التنموية المستحدثة ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأجيل، الأمر الذي يقتضي الاستعجال، ويجوز لمجلس الوزراء في ظل الظروف السائدة وفي هذه الحالة بالذات، أن يضع قانونًا مؤقتًا يصدر بموجبه الموازنة العامة للدولة في العام 2013م، استنادًا إلى المادة (94/ج) من الدستور".

وقد انتقد تعرض الجانب السياسي والقانوني لهذا القرار للنقد، من حيث إنه بالرغم من الاتفاق مع مسلك المحكمة في الحاجة إلى البدء بصرف النفقات الرأسمالية التنموية، إلا أن إصدار قانون الموازنة العامة بوصفه قانونًا مؤقتًّا عشية الانتخابات البرلمانية ودعوة السلطة التشريعية إلى الانعقاد، يقضي كليًا على حالة الضرورة التي تعد أساس إصدار القوانين المؤقتة وجوهرها، وتكون الغاية من إصدار قانون مؤقت قد انتفت برغم أهمية النفقات الرأسمالية(1).

وبالرغم من هذا الانتقاد، فإنه وللحديث عن الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في قضاء المحكمة الدستورية الأردنية يمكن للباحث إبداء الملاحظات الآتية:

أولًا: إن المحكمة تصدت للرقابة على دستورية القوانين المؤقتة من حيث المبدأ باعتبارها كأي تشريع آخر يمكن البحث في مدى اتفاقه مع أحكام الدستور.

ثانيًا: إن المحكمة بحثت ضمنًا بالقيد الزمني على القوانين المؤقتة، وهو أن تصدر هذه القوانين في غيبة البرلمان، والأهم من ذلك أن بحثت في القيد الموضوعي؛ أي مدى توافر وقيام حالة الضرورة اللازمة لسن مثل هذه القوانين؛ أي مدى قيام هذه الحالة وتوافر شروطها بشكل لا يمكن معه الانتظار لحين انعقاد البرلمان، فلم تترك ذلك لتقدير مجلس الوزراء وإن كانت قد اتفقت معه في نهاية المطاف من حيث توافر حالة الضرورة.

وبالمجمل يرى الباحث عدم كفاية وفعالية دور المحكمة الدستورية في رقابة دستورية القوانين المؤقتة، وذلك للأسباب والانتقادات ذاتها التي وجهت للرقابة على دستورية القوانين بشكل عام في قضاء المحكمة الدستورية، والتي تتعلق بمن له حق الدفع أو الطعن بعدم الدستورية أمامها وهو محصور بمجلس النواب ومجلس الأعيان ومجلس الوزراء، وهي جهات غالبًا لا تتضرر من القوانين غير الدستورية(2)، إضافة إلى أنه لا يمكن تصور أن يطعن مجلس الوزراء بعدم دستورية قانون قد وضعه أو صاغه، وهذا هو حال مجلسي الأعيان والنواب، إضافة إلى أنهما يملكان تعديل القانون برمته، فلماذا يلجآن للطعن بعد دستوريته**!**.

---

(1) ضمره، هيثم ، مقال بعنوان: **الحكومة خالفت الدستور وفرضت قيودا على "النواب" في الرقابة على الموازنة** ، منشور في موقع سواليف الالكتروني: http://www.sawaleif.com/mob/Details.aspx?DetailsId=57582.

(2)الجعافرة، عودة، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الأردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011م**، مرجع سابق، ص111.

الفرع الثاني

الرقابة على دستورية القوانين في قضاء محكمة العدل العليا

في السابق حتى قبل إنشاء قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992عندما كانت غرفة من محكمة التمييز، كان لمحكمة العدل العليا صورتان من الرقابة على دستورية القوانين: نوع عام وهو رقابة الامتناع عن تطبيق أي قانون يخالف الدستور، وقد أقرت المحكمة لنفسها هذا الحق[1]. ثم بالقانون اللاحق عندما استقلت محكمة العدل العليا؛ أي بقانون 1989، حيث أقر القانون لمحكمة العدل العليا بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة (وقف العمل بها).

كما أن قانون العدل العليا السابق رقم 12 لسنة 1992 نصَّ على اختصاص محكمة العدل العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والتعليمات ووقف العمل بها، إلا أن القانون الجديد (قانون القضاء الادري لسنة 2014م) ألغى قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، وحل محله[2].

حيث نصَّ قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 على أن:" الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور"[3].

وعليه، فقد كان للأفراد الطعن بعدم مشروعية القوانين المؤقتة مباشرة وبدعوى أصلية، ودون حاجة إلى الانتظار لحين تطبيقها تطبيقًا فرديًّا، والطعن بعدم مشروعية القرارات الفردية استنادًا إلى عدم دستورية القانون المؤقت، التي استندت إليه تلك القرارات، أو الدفع بعدم دستورية القانون المؤقت المراد تطبيقه على النزاع، وبذلك أصبحت محكمة العدل العليا الجهة الوحيدة المختصة بتقدير مشروعية القوانين المؤقتة[4].

وكان يترتب على ذلك أن المحاكم النظامية الأخرى التي قد يدفع بعدم دستورية القوانين المؤقتة أمامها، عليها أن توقف الفصل في الدعوى، وأن تحدد موعدًا للخصوم لرفع دعوى عدم دستورية القانون المؤقت أمام محكمة العدل العليا، وهذا الحكم يجد ذاته ابتداءً في قانون أصول

(1)الخطيب، نعمان (2010)، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، الإصدار السادس، ص585.
(2) المادة 43 من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م.
(3) المادة 9/أ/7 من قانون محكمة العدل العليا السابق رقم 12 لسنة 1992م.
(4)شطناوي، علي خطار ، **موسوعة القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 337.

المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988م (المادة 122 أصول محاكمات مدنية أردني).

ويمكن إبداء الملاحظات الآتية حول الاختصاص السابق لمحكمة العدل العليا بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة:

أ – إن هذه الرقابة تقتصر على القوانين المؤقتة، ولا تشمل القوانين العادية[1].

ب- يملك الأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة من خلال دعوى أصلية وليس مجرد دفع فرعي، ولأن المُشرِّع لم يحدد صورة وإجراءات هذه الدعوى، فإنها تخضع للإجراءات ذاتها التي تخضع لها الدعوى أمام محكمة العدل العليا، والمتعلقة بالقرار الإداري (دعوى الإلغاء)، سواء من حيث المدد أو من حيث المصلحة.

ويمكن القول – قياسًا على المصلحة أمام القضاء الإداري- إنه يشترط في المصلحة ما يأتي[2]: أن تكون المصلحة شخصية، وأن تكون مصلحة مباشرة، وأن تكون مؤكدة أو محتملة على السواء، وكذلك الحال تشمل المصلحة المادية والمصلحة الأدبية.

أما البنود التي كانت محكمة العدل العليا تتحقق منها في أثناء نظرها دعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة، فهي:

أ. غيبة البرلمان بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع.

ب. حدوث أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، أو أمور تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل.

وفي هذا الصدد، نجد أن محكمة العدل العليا بسطت رقابتها على القيد الأول أو القيد الزمني وهو غيبة البرلمان[3]، إلَّا أنها لم تبسط رقابتها على القيد الموضوعي المتعلق بحالة الضرورة،

(1) قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/82 تاريخ 2000/6/19م.

(2)عبدالهادي، بشار جميل (2009م)، **الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعوى الإدارية: دراسة تحليلية مقارنة بين القضاءين الإنجليزي والأردني**، دار وائل، عمان، ط1، ص50-56.

(3) حيث قضت محكمة العدل العليا بأن:"اجتهاد هذه المحكمة قد استقر على أن تقدير حالة الاستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غيبة مجلس الأمة، أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان؛ لهذا فإن محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الاستعجال": قرار محكمة العدل العليا تاريخ 1973/12/13، مجلة نقابة المحامين، 1973م، ص30.

حيث لم تعدها المحكمة من الجوانب القانونية التي من الممكن بسط الرقابة عليها، وهذا ما حدا بالفقه لانتقاد مسلك المحكمة من خلال النظر إلى نظرية الضرورة على أنها نظرية قانونية وليست سياسية، وعليه يمكن بسط الرقابة عليها، وهذا ما يتفق مع المشروعية التي يجب أن تؤخذ بالحسبان في الأوقات كلها، سواء في الظروف العادية أو غير العادية، ومن كون أن عدم إخضاع السلطة التقديرية للرقابة يعني نقلها من سلطة تقديرية إلى سلطة مطلقة[1].

كما انتقد الفقه ذلك من حيث إنه من غير المقبول أن تمارس المحكمة رقابة على القيد الزمني دون القيد الموضوعي باعتباره من باب أولى، فالرقابة على القيد الموضوعي تعد مسألة مهمة، خاصة وأنها تتم من قبل جهة قضائية، مما يجعل الرقابة القضائية مكملة للرقابة البرلمانية على مبدأ المشروعية[2].

وقد أصرت محكمة العدل العليا على هذا المسلك، حيث جاء في أحد قراراتها أنه:" يكون لمجلس الوزراء- بموافقة الملك - وضع القوانين المؤقتة في أثناء تعطيل الحياة البرلمانية، وله سلطة تقدير ملاءمتها وضرورتها بحكم ولايته، ولا رقيب عليه في ذلك إلا مجلس الأمة عند عودة الحياة البرلمانية ومناقشة هذه القوانين أو الرقابة السياسية على الحكومة، في حين أنه فيما بين أدوار انعقاد المجلس، فإن لمجلس الوزراء بموافقة الملك وفقًا للمادة (1/94) من الدستور، وضع قوانين مؤقتة في الحالات التي نصت عليها هذه المادة، وكذلك الحال إذا حُلَّ مجلس النواب، ومباشرة الإجراءات لإجراء الانتخابات البرلمانية[3].

ثم عدلت المحكمة عن هذا الاجتهاد عام 1998م، وبدأت ببسط رقابتها على القيد الموضوعي، حيث قضت في إحدى أحكامها –والمتعلق بقانون المطبوعات والنشر المؤقت لعام 1997- أنه فيما يتعلق بالشرط الثاني، فإن حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (94) من الدستور تتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية، كالحرب والكوارث والفتن الداخلية، وطبيعة هذا الخطر أنه داهم ذو صفة استثنائية، فالمادة (94) ذات طبيعة استثنائية، ويجب أن تفسر تفسيرًا ضيقًا؛ لأن التشريع أصلًا يعود لمجلس الأمة والملك عملًا بأحكام المادة (22) من الدستور، واستثناءً من هذه القاعدة منحت السلطة التنفيذية حق التشريع بإصدار القوانين المؤقتة، خروجًا على هذه القاعدة، وفي أحوال استثنائية يجب أن

---

(1)حافظ، حمود (1987م) ، **القضاء الإداري في الأردن**، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ط1 ص134. البوريني، عمر ، **نظرات على رقابة محكمة العدل العليا على قيد الضرورة اللازم لإصدار القوانين المؤقتة**، مرجع سابق، ص433.

(2) عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص297 وما بعدها.

(3) عدل عليا تاريخ 1994/5/31، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1995م، ص22.

تقتصر هذه السلطة على هذا الاستثناء ولا تتعداه، ولا يجوز أن تمتد هذه السلطة إلى غير حالات الضرورة، فما يمكن معالجته بقانون عادي لا يصحُّ معالجته بقانون مؤقت؛ لأن نصوص الدستور ومبادئه التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، يتعيَّن النزول عندها بوصفها أسمى القواعد التشريعية، فهذه النصوص والمبادئ هي التي تحدد للسلطات العامة في الدولة وظائفها واختصاصاتها، بحيث لا يجوز لأي سلطة أن تتعدى على اختصاص سلطة أخرى، وحيث إن حالة الضرورة بالمعنى الذي نصت عليه المادة (94) من الدستور لإصدار القانون المؤقت رقم 997/27 غير متوافرة؛ لأن معالجة أوضاع الصحافة ليست خطرًا جسيمًا داهمًا ولا وضعًا طارئًا ملحًا، فليس شأن الصحافة شأن الكوارث التي تقع، أو الحرب التي تنشب فجأة، أو الفتنة التي تتطلب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها، فتهدم كيان الدولة وتعصف بمؤسساته، فوضع شروط تنظيم أوضاع الصحافة سواء من حيث رفع رأس المال لمنع تأسيس شركات صحفية وهمية كان، أم من حيث تحديد شروط فيمن يُعين رئيسًا للتحرير والحظر على المطبوعة المتخصصة الكتابة في غير المجال الذي صرح لها بالكتابة فيه، ورفع عقوبة جرائم الصحافة، وكيفية إقامة دعوى الحق العام في جرائم المطبوعات، والمسؤولية عن الحقوق الشخصية الناجمة عن تلك الجرائم، وهذه الأمور هي موضوع القانون المؤقت رقم 1997/27، لا تتساوى في القدر والأهمية مع الحالات التي تشكل خطرًا داهمًا كالكوارث والحروب والفتن، ولا يمكن أن تعدَّ وضعًا طارئًا ملحًا. ولأن حالة الضرورة تقاس بوجود أحداث مفاجئة تشكل خطرًا جسيمًا، فإذا كانت الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت المذكور قائمة منذ شهور سابقة لصدوره، فقد انتفى عنصر المفاجاة والمداهمة، وعليه، انتفت حالة الضرورة. فالقانون المذكور هو قانون معدل لقانون المطبوعات والنشر لسنة 1993م، وقد وضع ليعالج أوضاع الصحافة، أما الهدف من وضع القانون المعدل، فهو هو الرغبة في تعديل القانون القديم؛ لسد النقص في أحكامه والقصور الذي ظهر نتيجة تطبيقه، فالموضوعات التي عالجها القانون المؤقت هي موضوعات نظمها القانون القديم على نحو معين، فجاء القانون المؤقت ليعدل في أحكامها، وهذا يعني أن التعديلات التي وردت في القانون المؤقت لا تعني وجود خطر جسيم حدث فجأة، وبذلك تكون الحالات التي عالجها القانون المؤقت ليست من ضمن حالات الاستعجال التي نصت عليها المادة (94) بأنها لا تحتمل التأخير، والتي تعطي علاجًا فوريًّا وسريعًا، فالأوضاع التي عالجها القانون المؤقت رقم (997/27) ليست مما يندرج تحت هذه الحالة، سواء ذلك من حيث رفع رأسمال الصحف كان أو رفع العقوبات للجرائم المرتكبة أو تنظيم إدارتها وشؤونها، فهي أمور ليست ملحة بحيث لا تحتمل التأخير، والدليل على ذلك أن القانون المؤقت المذكور لم يعدّها كذلك، حيث جاء في المادة (14) منه أنه يُلغى نص المادة (51) من القانون الأصلي،

ويستعاض عنه بما يأتي: (على كل شخص طبيعي أو اعتباري تسري عليه أحكام هذا القانون أن يوفق أوضاعه وفقًا لأحكامه خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون. وإذا لم يتم ذلك خلال هذه المدة، فيعلق صدور أي مطبوعة دورية لم توفق أوضاعها بموجب الفقرة الأولى من هذه المادة، وإذا بقيت أوضاعها دون توفيق لمدة ثلاثة أشهر أخرى، فتعد فاقدة الترخيص).

ويتبين من ذلك أن حالة الاستعجال لم تكن قائمة عند وضع القانون المؤقت؛ لأن الطلب من الصحف أن توفق أوضاعها لتلائم نص هذا القانون المؤقت خلال ثلاثة أشهر ومن ثم ثلاثة أشهر أخرى؛ أي بعد ستة أشهر، ينفي وجود حالة الاستعجال، مما يعني أن إصدار القانون المؤقت كان يمكن تأجيله إلى حين انعقاد مجلس الأمة .

أما القول بأنه لم يكن لمحكمة العدل العليا رقابة على حالة الضرورة والاستعجال، بداعي أن تقدير حالة الضرورة والاستعجال الداعية لإصدار القانون المؤقت يعود للسلطة التنفيذية، فهو قول غير سديد؛ لأن المادة (7/أ/9) من قانون محكمة العدل العليا أناطت بمحكمة العدل العليا صلاحية النظر في الطعون التي يقدمها أي متضرر، بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور، فهذا النص أخضع القانون المؤقت إلى الرقابة القضائية من حيث مخالفته للدستور؛ لأن على القضاء أن يراقب توافر الشروط الوارد ذكرها في حدود الزمن، وفي حدود الموضوع، وبما أن سلطة إصدار القوانين المؤقتة قد شرعت لمجابهة ظرف طارئ، فلا يجوز استعمالها وسيلة لتنظيم موضوعات يختص بها التشريع العادي"[1].

أما صور الرقابة الأخرى التي كانت لمحكمة العدل العليا على القوانين المؤقتة، فقد تمثَّلت بالرقابة على مدى اتفاق أحكام هذه القوانين مع القواعد الدستورية وعدم مخالفتها لها، وذلك لعدم إصدار مثل هذه القوانين كما لو كانت لم تصدر، أو لإلغائها، أو الامتناع عن تطبيقها إذا كان قد تم إصدارها، وهذا هو مضمون الرقابة على دستورية القوانين بشكل عام.

كما أنه في ضوء القضاء السابق لقانون 1989 وقانون 1992 (القانون القديم عندما كانت العدل العليا غرفة من غرف محكمة التمييز)، كان بالإمكان التمييز بين وقف العمل بالقانون المؤقت كليًّا أو جزئيًّا، حيث إنه من الممكن أن يكون ذلك جزئيًّا إذا كانت الأحكام

(**1**) قرار محكمة العدل العليا رقم 97/226 تاريخ 1998/1/26.

المطعون بعدم دستوريتها قابلة للانفصال عن الأحكام الأخرى[1]. وتتحدد مدى قابلية الأحكام للانفصال في حالتين، هما: إذا كان هناك اتجاه من المُشرِّع إلى الربط بين الأحكام بصلة حتمية تجعل الترابط والاتصال بين أجزائها حقيقة ثابتة، فيصبح فصل الأحكام التي قضى بعدم دستوريتها عن الأحكام الأخرى متعذرًا، وحالة أن يكون متعذرًا الحكم بعدم دستورية النصوص المخالفة للدستور؛ لعدم كفالة وفاء النصوص المتبقية بمقاصد التشريع وغاياته.

وعليه، يمكن القول إنه كان من الممكن وقف العمل بشكل كلي بالقانون المؤقت في حالتين:

أ – أن تقرر المحكمة عدم دستورية القانون المؤقت لتخلف أي شرط من شروط إصداره، كالشرط الزمني المتمثل بغيبة البرلمان، أو الشرط الموضوعي المتمثل بحالة الضرورة.

ب- حالة أن تكون الأحكام التي قررت محكمة العدل العليا عدم دستوريتها غير قابلة للانفصال عندما تخلُّ التجزئة بمقاصد التشريع، أو إذا ارتبطت الأحكام ببعضها ارتباطًا غير قابل للتجزئة.

وحسب قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992م، فإن وقف العمل بالقانون المؤقت المخالف للدستور لم يعني إلغاء هذا القانون من النظام القانوني، وإنما ينصرف أثر الحكم بعدم دستوريته على وقف العمل به.

أما القانون الجديد (قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014) فلم يتطرق إلى أي نوع من أنواع الرقابة على دستورية القوانين، وعليه، يكون قد ألغى ما جاء في القانون السابق من صور وقف العمل بأي قانون مؤقت أو نظام يخالف الدستور، إلَّا أنه قد عدَّ مخالفة الدستور من صور عيوب القرار الإداري، حيث جاء فيه أنه تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب، التي منها مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها[2].

وعليه، يمكن القول بأن رقابة الامتناع مقررة فقهًا وقضاءً ودون الحاجة إلى نص، سواء الأمر أمام محاكم القضاء الإداري كان أم غيرها من المحاكم، وعليه، يرى الباحث أن محكمة القضاء الإداري تمتلك حق الرقابة على دستورية القوانين من خلال رقابة الامتناع،

---

(1)شطناوي، علي ، **موسوعة القضاء الإداري** ، مرجع سابق، ص345.
(2) المادة 7/أ/2 من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة 2014م.

حيث تمتنع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، وإذا أُقيم دفع أمامها، فإنها تنتظر وتحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية، شأنها في ذلك شان المحاكم الأخرى. وهنا جاء في قانون المحكمة الدستورية أنه إذا وجدت المحكمة الناظرة للدعوى أن القانون أو النظام الذي أُثير الدفع بعدم دستوريته واجب التطبيق على موضوع الدعوى، وأن الدفع بعدم الدستورية جدي، فتُوقف النظر في الدعوى، وتحيل الدفع إلى محكمة التمييز؛ لغايات البت في أمر إحالته إلى المحكمة الدستورية، التي تقرر بشأن الإحالة إلى المحكمة الدستورية[1]، إلا إذا كان الدفع قد أُثير أمامها، فتحيله بقرار منها فورًا إلى المحكمة الدستورية، أو إذا كان قد أُثير أمام محكمة العدل العليا، فتحيله محكمة العدل العليا فورًا إلى المحكمة الدستورية وليس إلى محكمة التمييز[2].

وعليه، يمكن القول إن قضاء محكمة العدل العليا في السابق - من حيث الرقابة على دستورية القوانين- تبنّى رقابة الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور وليس بدعوى مباشرة لعدم دستورية القانون[3]. ثم تطور الأمر إلى أسلوب الطعن المقدم من أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور، عن طريق الدعوى الأصلية أو المباشرة أمام المحكمة[4].

أما القانون الجديد للقضاء الإداري الأردني، فقد ألغى هذه الصلاحيات، وترك الأمر لمجرد قبول الدفع بعدم الدستورية وتقدير مدى وجاهته، وإحالته إلى المحكمة الدستورية للبت به، وهذا ما يفهم صراحة من نص قانون المحكمة الدستورية المشار إليه أعلاه، وليس بقانون القضاء الإداري الذي سكت عن ذلك، إلا أن ذلك – برأي الباحث- لا يمنع باعتبار أن الخاص يقيد العام في تطبيق القانون، ويعد قانون المحكمة الدستورية هو القانون الخاص بالنسبة إلى القضاء الدستوري.

---

(1) المادة 11/جـ من قانون المحكمة الدستورية.
(2) المادة 11/د من قانون المحكمة الدستورية.
(3) عدل عليا رقم 63/4، مجلة نقابة المحامين لسنة 1963م، ص 272.
(4) المادة 9/أ/7 من قانون محكمة العدل العليا رقم 2 لسنة 1992م.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على المراسيم بقوانين في القانون الكويتي

اتجهت بعض الأحكام القضائية إلى اعتبار أن هذه المراسيم تعد قوانين قائمة بذاتها، ولا يستوجب عرضها على مجلس الأمة، فمحكمة الاستئناف العليا عدَّت أن قرارات مجلس الأمة بشأن المراسيم بقوانين يعد من قبيل الأعمال التشريعية التي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، استنادًا إلى أن سلطة مجلس الأمة من حيث المبدأ في إقرار المراسيم بقوانين الصادرة في مدة حله طبقًا للمادة (71) من الدستور تنبثق من سلطته في التشريع، وعندما ينظر المجلس المراسيم بقوانين لإقرارها من عدمه، فهو يمارس عملًا تشريعيًّا، فيبسط رقابته التشريعية على المرسوم بقانون، وعليه فإن هذا العمل التشريعي يندرج في نطاق الولاية الطبيعية للمحكمة الدستورية من حيث الرقابة على دستورية التشريعات، ومن ثم تختص المحكمة الدستورية بالمنازعات جميعها المتعلقة بدستورية كل ما يصدر عن مجلس الأمة [1].

كما رفضت محكمة الاستئناف العليا في حكمها الصادر بتاريخ 29 /1988م دفعًا بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم 1981/5، وقد استندت في ذلك إلى أن قاعدة عدم الرجعية لا تنطبق إلا بالنسبة إلى التشريعات التي تصدر في أثناء قيام الحياة النيابية، أما التشريعات التي تصدر في غياب الحياة النيابية فإنها تعدُّ قوانين قائمة بذاتها صدرت بطريقة خاصة من سلطة عليا - ممثلة بأمير البلاد، فانعقدت له السلطة التشريعية، ومن ثم تكون بمنأى عن التقيد بالقواعد التي تخضع لها القوانين التي تسن بالظروف العادية.كما أكدت محكمة الاستئناف العليا (دائرة الجنايات) ذات المبدأ في حكمها بتاريخ 1995/11/21م، بشأن المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 1990 بشأن محاكمة الوزراء (قضية اختلاسات الناقلات)، حيث قالت المحكمة:"إن المرسوم بقانون رقم 1990/35 بشأن محاكمة الوزراء قد صدر بموجب مرسوم أميري في 1990/6/12م، وعُمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية في 1990/6/17م، وذلك في مدة غياب الحياة النيابية تنفيذًا للأمر الأميري الصادر في 1986/7/3م، بأن المرسوم المذكور يكون قانونًا قائمًا بذاته ونافذًا من تاريخ صدوره، ولا يُلغى إلا بتشريع لاحق ينص صراحة على

(**1**) حكم محكمة الاستئناف العليا رقم 1993/275 إداري، تاريخ 1994/3/2م.

إلغائه، أو تتضمن حكمًا يتعارض معه، وهو أمر لم يحصل، ومن ثم فإن المرسوم بقانون رقم 35 لسنة 1990 سالف البيان قائمًا [1].

أما المحكمة الدستورية فقد خالفت موقف محكمة الاستئناف، وقررت عدم اختصاصها بنظر قرارت مجلس الأمة بصدد المراسيم الصادرة في غيبته، بوصفها من الأعمال البرلمانية التي لا تتصف بالعمومية والتجريد[2].

وقد عرف المُشرِّع الكويتي الرقابة على دستورية القوانين، كما أنه أنشأ محكمة خاصة للرقابة على دستورية القوانين، وقد سبق بذلك المُشرِّع الأردني، علاوة على أنه لم ينكر على المحاكم رقابة الامتناع ورقابة الدفع الفرعي بعدم الدستورية.

وشمل اختصاص المحكمة أيضًا برقابة دستورية القوانين في الكويت الرقابة على دستورية اللوائح والمراسيم بقوانين، وعليه نتناول في هذا المطلب موقف المُشرِّع الكويتي من الرقابة على دستورية المراسين بقوانين، وأحكامه القانونية. وذلك في فروع كالآتي:

الفرع الأول

موقف المُشرِّع الكويتي من الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين.

بداية يمكن القول إن الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين لا تخرج عن إطار الرقابة على دستورية القوانين من حيث المبدأ، كما أن المُشرِّع الكويتي تناول الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين بوصفها جزءًا من رقابته على أعمال الإدارة، على افتراض أن المراسيم بقوانين تعد من أعمال الإدارة، آخذًا بالمعيار الشكلي الذي ينظر إلى الجهة مصدرة العمل؛ كي يتم تكييفه أو معرفة نظامه القانوني.

---

(1) دائرة التمييز حكم في الطعن رقم 88/241، من: يسري العصار، مرجع سابق، ص82-83.

(2) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم 94/1 بتاريخ 1994/5/17م بشأن عدم إقرار المرسوم رقم 1990/38، الكويت اليوم، العدد 156. وقد انتقد الدكتور عادل الطبطبائي مسلك المحكمة الدستورية – بالرغم من رأيه بعد إخضاع القرار للرقابة على دستورية القوانين كما سبق أن أسلفنا- من عدة جوانب: إنه خالف المحكمة عندما عدَّت أن القرار بالتصديق على المرسوم ليس عملًا عامًا ومجردًا، بل على العكس يتصف بالعمومية والتجريد. كما أن قوة القاعدة القانونية لا تستمد من صفة العمومية والتجريد، كما أوحت المحكمة الدستورية في قرارها. وأن القرار الصادر عن المجلس يؤثر في المراكز القانونية إلغاءً وتعديلًا، واستدل بذلك على أن المُشرِّع طالما أوجب عرض المرسوم على البرلمان، فبالتأكيد أن القرار الصادر بالمرسوم يتضمن قوة قانونية، كما خالف المحكمة من حيث عدم عدِّ قرار البرلمان بشأن المرسوم ليس عملًا تشريعيًّا، وإنما عملًا برلمانيًّا.

وعليه، فإنه لفهم موقف المُشرِّع الكويتي من الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين، لابد من معرفة آلية الرقابة على أعمال الإدارة بشكل عام، وموقف المُشرِّع الكويتي من الرقابة السياسية على دستورية القوانين، وتعرُّف صور المخالفات الدستورية التي تخضع للرقابة الدستورية، كالآتي:

أولًا: الرقابة على أعمال الإدارة بشكل عام

حول موقف المُشرِّع الكويتي من الرقابة على أعمال الإدارة، نجد أنه أقرَّ نظامًا معينًا للرقابة كالآتي:

1- من حيث الرقابة على دستورية اللائحة يعدُّ ذلك من اختصاص المحكمة الدستورية، واستنادًا إلى قانون المحكمة الدستورية رقم 14 لسنة 1973[1].
2- من حيث الرقابة على شرعية اللائحة بمواجهة نصوص أخرى غير الدستور (القانون العادي أو اللوائح الأعلى درجة)، يعد من اختصاص غرفة أو محكمة خاصة [2]؛ أو من اختصاص مجلس دولة [3]، وذلك بالنسبة إلى قضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

أما بالنسبة إلى قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتي، فنجد أنه يختص بالرقابة على القرارات الإدارية، حيث جاء في قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتي (مرسوم بالقانون رقم 20 لسنة 1981 بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية)، أنه تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة، وتشتمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض[4]:

أ. المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.

ب. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بكإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.

(**1**) المادة 173 من الدستور.
(**2**) المادة 169 من الدستور الكويتي.
(**3**) المادة 171 من الدستور الكويتي.
(**4**) المادة الأولى من قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتي.

ج. الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.

د. الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.

ه. الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة غير الكويتيين وإبعادهم، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

ثانيًا: موقف المُشرِّع الكويتي من الرقابة السياسية على دستورية القوانين

قد تتولى الرقابة على دستورية القوانين هيئة سياسية، فتسمى بالرقابة السياسية على دستورية القوانين، حيث نشأ هذا النوع من الرقابة في عهد الثورة الفرنسية عندما أنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية مجلسًا خاصًّا لذلك، وتعد الرقابة السياسية رقابة وقائية؛ لأنها تسبق صدور القوانين لمنع وقوع مخالفة للدستور[1]. وقد كان القضاء والقانون في فرنسا في ذلك الوقت يتنكر للرقابة القضائية على دستورية القوانين، ثم استُحدثت الرقابة على دستورية القوانين في دستور الجمهورية الرابعة لعام 1946م، في المواد (91 و 93) وكذلك الحال في دستور الجمهورية الخامسة[2].

أما مزايا الرقابة السياسية على دستورية القوانين، فتتمثل بما يأتي [3]:

أ. تتفق الرقابة السياسية على دستورية القوانين مع طبيعة عمل السلطة التشريعية، حيث تتداخل فيها الاعتبارات السياسية مع الاعتبارات القانونية، ولأن الرقابة على الدستورية وإن كانت قانونية في موضوعها، فهي سياسية في آثارها، وعليه، يكون من الأنسب أن تباشر الرقابة على دستورية القانون من خلال هيئة سياسية يشكلها البرلمان.

ب. تمتد الرقابة السياسية على دستورية القوانين إلى الجوانب القانونية والسياسية على السواء.

---

(1)بسيوني، عبد الغني ، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، مرجع سابق ص550 .
(2) الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص94-95.
(3)جمال الدين، سامي ، **القانون الدستوري والشرعية الدستورية**، مرجع سابق ص146.

ت. تعد الرقابة السياسية على دستورية القوانين رقابة وقائية، فتحول دون صدور العمل غير الدستوري، وتتفادى خطر تضارب الأحكام القضائية الذي قد ينتج من رقابة الامتناع[1].

بالمقابل، وجِّهت انتقادات لهذا النوع من الرقابة، حيث إن الغالبية العظمى من الفقه تفضل الرقابة القضائية؛ لأن الهيئة السياسية تخضع بطبيعتها للأهواء، والنزوات السياسية، والحزبية التي تسيطر على عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما قد يؤدي إلى الخروج عن أحكام الدستور، وتعريضه للأهواء السياسية، وقد لا تتوافر لدى القائمين على الرقابة السياسية القدرة الفنية والخبرة القانونية اللازمتين لمباشرة الرقابة على دستورية القوانين، هذا فضلًا على أنهم قد لا يتمتعون بضمانات الحيدة والاستقلال التي تتوافر للقضاة، ما يجعلهم عرضه للتأثر بالاتجاهات السياسية التي تتفق مع السلطة التي تعينهم[2]. أضف إلى ذلك أن هذا النوع من الرقابة يفتح المجال لإقامة الطعن في دستورية القانون على اعتبارات سياسية أكثر من إقامتها على اعتبارات قانونية وموضوعية.

تطبق **الكويت** الرقابة السياسية على دستورية القوانين وعلى أعمال الإدارة، ومن تطبيقات الرقابة السياسية في دوله الكويت، ما جرى حول الأزمة الدستورية عام 1964م، فقد تولدت أزمة دستورية تعلقت بالخلاف حول تفسير المادة (131) من الدستور الكويتي، التي تنص على أنه: "لا يجوز للوزير في أثناء توليه للوزارة أن يتولى أي وظيفة عامة أخرى، أو أن يزاول ولو بطريق غير مباشر مهنة حرة، أو عملًا صناعيًّا، أو تجاريًّا، أو ماليًّا، ولا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة ...". وقد اتجه مجلكس الأمة الكويتي آنذاك أن توزير بعض التجار يعد مخالفًا لنص المادة (131) من الدستور؛ مما يجعل التشكيل الوزاري آنذاك مخالفًا لأحكام الدستور، فامتنع أصحاب هذا الرأي عن حضور جلسات مجلس الأمة، ما أدى إلى فقدان النصاب اللازم لحلف أعضاء الوزارة اليمين الدستورية؛ لذلك جرى اتفاق بين الحكومة ومجلس الأمة على تشكيل لجنة مشتركة (لم يكن هناك محكمة دستورية)، لتوضيح موضوع ما إذا كان مقصد المادة التنحي عن المهنة أو العمل التجاري، قبل مرسوم التعيين أو بعده، وقد انتهت اللجنة إلى القول "إنه ليس بالإمكان وضع أي تفسير جديد للمادة (131) من الدستور، عدا ما ورد في المذكرة التفسيرية، التي تعدُّ جزءًا مكملًا لمواد الدستور، وأي تفسير آخر غير ما ورد

(1) الجمل، يحيى ، **النظام الدستوري في الكويت**، ممرجع سابق، ص98.

(2)جمال الدين، سامي ، **القانون الدستوري والشرعية الدستورية**، مرجع سابق ص147.

في المذكرة التفسيرية يعدُّ تعديلًا للمادة، وهذا ما لا يملكه أحد إلا بعد انقضاء السنوات الخمس، التي يجوز بعدها تعديل الدستور،" وقد تمت بالفعل موافقة مجلس الأمة على تقرير اللجنة، ووافقت الحكومة عليه أيضًا [1].

ثالثًا: صور المخالفات الدستورية التي تخضع للرقابة الدستورية[2]

يأخذ النظام القانوني الكويتي بالرقابة على دستورية القوانين، سواء القوانين بمفهومها العادي؛ أي الصادرة عن البرلمان أو بالمعنى الواسع لأي نصوص قانونية أو قواعد عامة مجردة كاللوئح والمراسيم، ومن صور المخالفات الدستورية في اللوائح والمراسيم بقوانين، التي تخضع للرقابة على دستورية القوانين، المخالفات الشكلية والمخالفات الموضوعية؛ لأن الدستور يخضع القانون عادة لنوعين من القيود هي القيود الشكلية والقيود الموضوعية، ونتناول هذه المخالفات كالاتي:

أ. المخالفات الشكلية للدستور، ومن صور هذه المخالفات[3]:

1. مخالفة قواعد الاختصاص: إذ إن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة الثلاث التي تستمد سلطاتها من الدستور، فلا يجوز لسلطة أن تباشر اختصاصًا معينًا أو أن تفوض غيرها فيه، إلا وفقًا لأحكام الدستور. وتتعدد الصور التي تعيب عدم

---

(1) مجلس الأمة الكويتي، المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ومدى إلزامها، منشور في موقع المجلس على الشبكة: **http://www.kna.kw/clt/run.asp?id=661#sthash.0M74Fyo4.dpbs**

(2) حول الرقابة الدستورية على لوائح الضرورة حسب المادة 147 من الدستور المصري، نجد أنه يكاد يجمع الفقه أن هذه اللوائح قبل إقرارها من البرلمان تخضع لرقابة القضاء الإداري، ثم تتحصَّن بإقرارها منه من رقابة القضاء الإداري، أما من حيث الرقابة على دستورية هذه اللوائح، فإن المحكمة الدستورية راقبت الأسباب التي دفعت رئيس الجمهورية لإصدار مثل هذه اللوائح لمواجهة حالة الضرورة؛ لأنه لا يعني منح الرئيس هذه السلطة إطلاق يد السلطة التنفيذية في إصدار قرارات لها قوة القانون دون تقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور. حكم المحكمة الدستورية العليا تاريخ 1992/4/18م، ق3، س11، موسوعة أحكام المحكمة الدستورية، الجزء الخامس، ص 35، قاعدة رقم 31، ص285..

وعليه يجب بسط الرقابة الدستورية على الوقائع التي تشكل حالة الضرورة؛ للتأكد من وجودها من جانب، ومن جانب آخر التأكد من مدى دستوريتها، كما راقبت المحكمة الدستورية، وأقرت بتوافر الأسباب التي تسوغ إصدار هذه القرارات، وذلك بمناسبة إصدار بعض القرارات كالقرار بقانون رقم 141 لسنة 1981م، المتعلق بتصفية الأوضاع الناشئة عن فرض الحراسة، حيث راقبت المحكمة الأسباب التي سوَّغت إصداره، واعتبرت المحكمة أن رئيس الجمهورية عندما أصدر القرار بقانون المطعون فيه في حالة الطوارئ، فإنه لم يكن متجاوزًا لحدود سلطته التقديرية. حكم المحكمة الدستورية العليا في 1986/6/21، ق139 و 140، س5، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء 4، قاعدة 31، ص485.

(3) الدبس، عصام، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص387.

الاختصاص الدستوري[1]، فقد يكون عضويًّا؛ أي أن تصدر القاعدة القانونية من غير العضو أو السلطة المختصة دستوريًّا، فالأصل أن يصدر القانون من السلطة التشريعية، ولا يجوز الخروج على ذلك إلا بنص صريح في الدستور، فلا يجوز أن يصدر عن السلطة التنفيذية إلا وفقًا لأحكام الدستور. ومما يعيبه أيضًا عدم الاختصاص الموضوعي، كأن يمارس الاختصاص التشريعي في غير الموضوع الذي أسنده إليها الدستور، بالإضافة إلى عيب عدم الاختصاص الزمني، فقد يضع الدستور قيدًا زمنيًّا على ممارسة اختصاص التشريع من قبل السلطة التي تمارسه، بحيث يجب عليها مراعاة ممارسة وظيفتها خلاله، وإلا فإنها تكون قد خرجت على القيد الزمني المحدد دستوريًّا لإصداره، كإقرار قانون بعد حلِّ البرلمان، أو ممارسة السلطة التشريعية في حالة القوانين المؤقتة في أثناء انعقاد البرلمان. أضف إلى ذلك عيب عدم الاختصاص المكاني إذ إن بعض الدساتير قد تحدد مكانًا معينًا لممارسة الوظيفة التشريعية، التي لا يجوز ممارستها بالنسبة إلى تشريع معين خارج مكان محدد في الدستور[2].

2. مخالفة القواعد الشكلية واجبة الاتباع: توجد إجراءات شكلية يجب أن يمر بها التشريع، ويترتب على عدم مراعاتها بطلان التشريع، أو وجوب إلغائه، أو الامتناع عن تطبيقه كأن يصدر التشريع دون الحصول على موافقة الأغلبية البرلمانية المحددة دستوريًّا[3].

ب. المخالفة الموضوعية للدستور، ومن صور هذه المخالفات:

1. مخالفة القيود الموضوعية الواردة في الدستور، وهي نصوص أو قواعد موجودة في صلب الدستور لا يجوز مخالفتها، مثل مبدأ عدم رجعية القوانين الجنائية، فإذا خالف التشريع هذه القيود، فإنه يكون غير دستوري[4]. وفي ذلك ثلاث حالات، هي الخروج على قاعدتي العمومية والتجريد[5] في التشريع، وخروج المُشرِّع على السلطة المقيدة،

---

(1) الشاعر، رمزي، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، مرجع سابق، 653-660. الدبس، عصام (2011م)، **القانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص311-313.

(2) مثال ذلك المادة 100 من الدستور المصري السابق لعام 1971م التي نصت على أن:"مدينة القاهرة مقر مجلس الشعب، ويجوز في الظروف الاستثنائية أن يعقد جلساته في مدينة أخرى بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء المجلس".

(3) الدبس، عصام ، **القانون الدستوري**، مرجع سابق، ص387.

(4) السيد، محمد (2004م) ، **قضاء الدستورية في مصر**، دار النهضة العربية، القاهرة، ، ص293 وما بعدها.

(5) وتعني العمومية: تطبيق التشريع على الحالات المتماثلة جميعها، وعلى الأفراد كلهم الذين يوجدون في وضع قانوني واحد. أما التجريد، فيعني: صدور التشريع لكي يطبق على حالات متماثلة بصفة مجردة، وليس على حالة معينة بذاتها، ولايمنع ذلك من أن يكون التشريع متصفًا بالعمومية والتجريد، إذا اقتصر تطبيقه على فرد واحد، طالمًا أنه يقبل التطبيق على فرد آخر، يخالفه في المركز القانوني الذي ينظمه هذا التشريع، ولا يمنع أيضًا من اكتساب التشريع صفتي العمومية والتجريد، أن يكون تشريعًا مؤقتًا بمدة محددة، كتشريعات الضرورة، ومثال انعدام صفتي العمومية والتجريد وجود تشريعات تحرم طائفه معينة من حق، أو حرية معينة، أو تمنح طائفة من

أو القيود التي يفرضها الدستور، إذ إن الدستور قد يحرم المُشرِّع عند مباشرة اختصاصه أي سلطة تقديرية، مثل حظر إبعاد أي مواطن عن البلاد، أو منعه من العوده إليها، فلا مجال في ذلك لتقدير المُشرِّع لهذا الحظر. ومنها مخالفة أصل الحق أو المبدأ عندما يمتلك المُشرِّع سلطة تقديرية؛ كي لا يخالف القانون أحكام الدستور، إذ إن الدستور قد يمنح المُشرِّع سلطة تقديرية يجب عليه استعمالها لتحقيق المصلحة العامة[1].

2. الخروج عن روح الدستور؛ أي ملاءمة التشريع لروح الدستور وأهدافه ومقاصده وغاياته، وفي ذلك وجهان أو شقَّان، شقٌّ ذاتي يتعلق بالنوايا والغايات التي أضمرتها السلطة التشريعية، وقصدت إلى تحقيقها بإصدارها تشريعًا معينًا، وشقٌّ موضوعي يتمثل بالمصلحة العامة التي يجب أن يتوخاها المُشرِّع عند ممارسة التشريع، والغاية المخصصة التي رسمت له[2].

جـ. عناصر الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين. تعد الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة واللوائح كالرقابة على دستورية القوانين العادية باعتبارها تتضمن قواعد قانونية، وهذه العناصر هي[3]:

1. **وجود دستور جامد:** إذ إنه ولأعمال الرقابة على دستورية القوانين، يجب أن نكون أمام دستور جامد ابتداء، ويلحق بحكم القواعد الدستورية هنا القوانين الأساسية التي تأخذ مرتبة الدستور، كالقانون الأساسي لتوارث الإمارة في الكويت، كما يلحق بها ديباجة الدستور، والمذكرة التفسيرية للدستور أيضًا [4].

الطوائف امتيازًا خاصًا، دون تطبيقه على الطوائف الأخرى، على الرغم من تماثل وتساوي المراكز القانونية بينها.

(**1**) الشاعر، رمزي (2003م)، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين**، الناشر الدولي، ص471-478.

(**2**) الطماوي، سليمان (1961م)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة**، ، ط6، ص39.

(**3**) المقاطع، محمد (2008م)، **الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية**، الكويت، ط1، ص59

(**4**)الشيحا، إبراهيم (1983م)، **القانون الدستوري**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص206.

يتفق غالبية الفقه على إلزامية المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي للسلطات والهيئات والأفراد كافة، إلَّا أنَّهم يختلفون من حيث قوتها القانونية؛ فمنهم من يقول أنها بمصاف الدستور، أو أنها متممة ومكملة له، وتعد جزءًا لا يتجزأ منه، أو أنها أعلى منه، وأنها الأولى بالتطبيق حتى إنها تطبق فعلًا برغم التعارض الواضح بينها وبين الدستور: عبد اللطيف راضي، فهم الدستور ومنهج التفسير:العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة وفق أحكام المحكمة الدستورية، الكويت، 2011م، ط1، ص71.

إلَّا أن بعض الفقهاء يرى أن المذكرة التفسيرية للدستور تختلف عن المذكرة التفسيرية للقوانين والتشريعات الأخرى، وأن المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ملزمة، ويجب الرجوع إليها عند تبني أي تفسير معين لأحكام

2. **وجود قضاء مستقل:** يجب أن تتمتع السلطة القضائية بالاستقلال في ممارسة وظيفتها في تطبيق القانون، والفصل في النزاعات دون تدخل أي جهة كانت[1].
3. **المشروعية وسيادة القانون:** وذلك لتحقيق سيادة القانون ومفهوم الدولة القانونية، ووضع السلطة بيد الشعب، وتحقيق احترام التشريع الأدنى للتشريع الأعلى[2].
4. **وجود قانون أو نصوص قانونية** استوفت شروط إصدارها كي يطعن بعدم دستوريته[3].
5. **وجود مخالفة للدستور:** بمعنى خرق سلطة التشريع للقيود التي يضعها المُشرِّع لإصدار القاعدة القانونية، أو إذا خرج التشريع عن روح الدستور[4].

الفرع الثاني

اختصاصات المحكمة الدستورية فيما يتعلق بالمراسيم بقوانين

ينص قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتي على أنه : **"**تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم، بقوانين ولوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزمًا للمحاكم كافة**"**[5].

وعليه، يمكن القول أن المحكمة الدستورية تختص بالرقابة على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين، وقد كان هذا الاختصاص واردًا بنص دستوري ابتداءً، حيث جاء في الدستور الكويتي أنه:**"** يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها، ويكفل القانون حق كل

الدستور، وأنها تتميز بوضع يختلف عن باقي المذكرات التفسيرية، حيث إن التفسيرات الواردة فيها تعدُّ ملزمة للسلطات كافة، وتصلح لأن تكون مصدرًا رسميًّا للقواعد الدستورية في الكويت: علي الباز، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية: تكييفها ومدى إلزامها، القسم الأول، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الثالث، محرم 1407، سبتمبر 1986م، ص101.

(1) الجمل، يحيى (2000م)، **القضاء الدستوري في مصر**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص38.
(2) الجمل، يحيى ، **القضاء الدستوري في مصر**، مرجع سابق، ص35.
(3) المقاطع، محمد ، **الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية**، مرجع سابق، ص59
(4) الطبطبائي، عادل ، **النظام الدستوري في الكويت**، مرجع سابق، ص166-167
(5) المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية.

من الحكومة وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح، وفي حالة تقرير الجهة المذكورة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن**"**[1].

وعليه، يشمل اختصاص المحكمة الرقابة على دستورية القوانين ودستورية اللوائح وشرعيتها، التي تقضي باختصاص المحكمة دون غيرها بدستورية القوانين، والمراسيم بقوانين واللوائح[2].

وتختص المحكمة بالرقابة على دستورية اللائحة دون الرقابة على مشروعيتها، الذي هو أمر مختلف ويتعلق بالرقابة على مدى موافقة اللائحة لقانون قائم، أو قاعدة تنظيمية صدرت بأداة أعلى منها، فهذا الأمر يعد من اختصاص الغرفة أو المحكمة الخاصة التي نصت عليها المادة (169) من الدستور[3]، أو لمجلس الدولة الذي ورد النص عليه في المادة (171) من الدستور الكويتي، فلم تنص المادة (173) من الدستور الكويتي على الاختصاص بنظر المشروعية، إلا أن القضاء الكويتي ساوى بين القانون واللائحة في مجال الرقابة على دستورية القوانين من حيث الموضوع، إذ يستفاد ذلك ضمنًا من نص المادة (173) من الدستور؛ لأن الرقابة على دستورية القوانين تهدف إلى حماية الدستور، الأمر الذي يتطلب فرض رقابة على دستورية مختلف القواعد القانونية أيًّا كان نوعها أو درجتها أو مصدرها[4].

---

(1) المادة 173 من الدستور الكويتي، والمادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية.

(2) الطبطبائي، عادل (2005م)، **المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، إجراءاتها،** دراسة تحليلية مقارنة، لجنة التأليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ص59-60.

(3) حيث تنص المادة 169 على أنه:" ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بوساطة غرفة أو محكمة خاصة، يبين القانون نظامها وكيفية ممارستها للقضاء الإداري، شاملًا ولاية الإلغاء، وولاية التعويض، بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون". أما المادة 171 فتنص على أنه :" يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري، والإفتاء، والصياغة المنصوص عليها في المادتين السابقتين".

(4) الصالح، عثمان ، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت،** مرجع سابق، 652. وحكم المحكمة الدستورية الكويتية بالطعن رقم 2003/2 دستوري، جلسة 2003/6/28م، المجلد13، العدد 627 لسنة 1994م، الجريدة الرسمية الكويتية تاريخ 2003/8/3م.

وهذا ما أخذ به أيضا قانون المحكمة الدستورية،الذي منح المحكمة اختصاصًا برقابة دستورية اللوائح دون النص على رقابة مشروعيتها: المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية التي تنص على أنه:" تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم، بقوانين واللوائح ". والمادة السادسة من قانون المحكمة الدستورية التي تنص على أنه: " إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون، أو مرسوم، بقانون أو لائحة أو عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية، لمخالفتها لقانون نافذ، وجب على السلطات المختصة أن تبادر إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفات، وتسوية آثارها بالنسبة إلى الماضي".

حيث تتساوى اللائحة مع القانون من حيث الخضوع للرقابة على دستورية القوانين؛ لأن الأمر في كلتا الحالتين يتعلق بنص دستوري، سواء من حيث علاقته بقانون أو علاقته بلائحة، وهذا ما يجب أن يناط بمحكمة واحدة، فتبرر مساواتهما[1].

وقد ساوت المحكمة الدستورية الكويتية بين القانون واللائحة من حيث الرقابة على دستوريتها[2]، مبررة ذلك بقولها:" إن رقابة دستورية التشريعات تستهدف صون الدستور وحمايته من الخروج على أحكامه، باعتبار أن نصوصه تمثل دائمًا القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها، وإهدار ما يخالفها من التشريعات، على أساس من سيادة الدستور وسموه على سائر القوانين، وهذه الغاية لا تتحقق إلا إذا امتدت رقابة المحكمة الدستورية على التشريعات كافة؛ الأصلية منها أو الفرعية كاللوائح؛ لأن مظنة خروجها على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها، كما هي قائمة بالنسبة إلى التشريعات العادية، إذ إن الأمر في الحالات كلها يتصل بمدى موافقة التشريع- أيًا كانت درجته- لأحكام الدستور، سواء ذلك كان في مجال علاقته بقانون، أو في مجال علاقته بالدستور".

وقد أكدت المحكمة الدستورية الكويتية أنها تبسط رقابتها على التشريعات كافة؛ أصلية كانت أم فرعية، ومناط رقابتها هو قيام تعرض بين نص تشريعي وبين حكم الدستور، ولا تمتد إلى ما يقع من تناقض بين تشريعين ما لم يكن ذللك منطويًا على مخالفة دستورية، وكان امر الفصل فيها لازمًا[3].

يمتد اختصاص المحكمة الدستورية ليشمل المراسيم بقوانين التي تصدرها السلطة التنفيذية في أثناء عطلة البرلمان أو خلال مدة حله، كما تشمل المراسيم بقوانين التي تصدر استنادًا إلى تفويض السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وقد آثر المُشرِّع الدستوري الكويتي النص عليها بالرغم من شمولها ضمن مفهوم اللوائح؛ وذلك حرصًا منه للتأكيدها، ومنعًا لأي شك يثور حول رقابة المحكمة عليها. وهنا يختلف الأمر بالنسبة إلى الرقابة على المراسيم بقوانين بحسب المرحلة التي تمر بها، إذ تمر المراسيم ابتداء بمرحلة الإقرار، وهي مرحلة صدورها لحين مرحلة إقرارها من مجلس الأمة، وهنا تعدُّ مجرد قرارات إدارية حتى لو كان

---

(1) حسن، عبد الفتاح (1968م)، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، دار النهضة العربية، بيروت، ص150.
(2) الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية**، مرجع سابق، ص59-60.
(3) حكم المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم 14 لسنة 2005م دستوري جلسة 2006/5/29م: المكتب الفني للمحكمة الدستورية الكويتية، مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية، المجلد الخامس.

لها قوة القانون، إلَّا أنه يمكن الطعن فيها بالإلغاء. أما المرحلة الثانية وهي مرحلة ما بعد إقرارها من البرلمان، فلا يمكن الطعن فيها بالإلغاء وإنما يطعن بعدم دستوريتها[1].

ويختلف الأمر بالنسبة إلى أثر الطعن، فهل أن التحول إلى إمكانية الطعن بعدم الدستورية يجعل المرسوم ينصرف إلى الماضي أم بحسب المرحلة؟ أي هل يمتد أثر الطعن رجعيًّا وفي السابق لم يكن يعدُّ مرسومًا، بل يعدُّ قرارًا إداريًّا، ونسلم بهذا التناقض أم ماذا؟ حقيقة، يستقر الأمر فقهًا وقضاءً على أن الطبيعة القانونية للمرسوم تُكتسب من تاريخ تصديق البرلمان عليها، ولا يكون لهذا التحول أثر رجعي يعود لتاريخ إصدارها، وعليه، فإنها تحتفظ بطبيعتها الإدارية خلال المدة من تاريخ صدورها إلى تاريخ تصديق البرلمان عليها[2].

ويلاحظ على اختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية اللوائح والمراسيم بقوانين ما يأتي:

أ. إن اختصاص المحكمة بفحص دستورية اللوائح يشمل صور اللوائح كلها، فلا يقتصر على نوع واحد منها، وعليه فهو يشمل اللوائح المستقلة واللوائح التنفيذية[3].

ب. يلاحظ أن الدستور الكويتي منح المحكمة الدستورية الاختصاص بنظر دستورية القانون واللائحة، دون التعرض لعدم مشروعية اللائحة[4]، وترك البت بمدى مشروعية اللائحة حسب المادة (169) من الدستور للغرفة أو المحكمة الإدارية التي نشأت بموجب القانون رقم 20 لسنة 1981[5]. أُزيل التعارض بين المادة السادسة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية رقم 14 لسنة 1973م، التي كرست الرقابة على مشروعية اللائحة وقانون المحكمة الإدارية رقم 61 لسنة 1982م، الذي ألغى كل نص يتعارض مع أحكامه.

ج. لا يشمل اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية اللوائح، ولا يعني امتداده ليشمل كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية؛ لأنه ليس كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية له صفة القواعد القانونية الملزمة للأفراد، فهناك منشورات وتعليمات وإرشادات[6].

د. إن المحكمة الدستورية تبسط رقابتها وولايتها القضائية على دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح لا تقوم الا باتصالها بالدعوى طبقًا للأوضاع الإجرائية الخاصة بنظام التداعي أمامها، ومن خلال الوسائل التي حددتها المادة الرابعة من قانون انشائها[1].

---

(1)الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية،** مرجع سابق، ص68.
(2)الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية،** مرجع سابق، ص68-69.
(3) المرجع ذاته، ص62.
(4) عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت، مرجع سابق، ص42.
(5) الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية،** مرجع سابق، ص80.
(6) المرجع ذاته، ص62.

الفرع الثالث

التنظيم القانوني للرقابة على دستورية المراسيم بقوانين واللوائح أمام المحكمة الدستورية

إن الحديث عن التنظيم القانوني للرقابة على دستورية المراسيم بقوانين واللوائح أمام المحكمة الدستورية، يقتضي البحث في معرفة طرق الطعن بعدم دستورية القوانين أو اللوائح أمام المحكمة الدستورية، كما يقتضي تعرُّف سلطة المحكمة الدستورية في الدعوى بعدم دستورية القوانين واللوائح. ويتناول الباحث ذلك في فروع كالآتي:

أولًا: طرق الطعن بعدم دستورية القوانين أو اللوائح أمام المحكمة الدستورية، ويتم ذلك بطريقتين نبينهما كالآتي:

أ. الدفع الفرعي بعدم دستورية القوانين واللوائح

اتجه المُشرِّع الدستوري الكويتي نحو وضع الرقابة على دستورية القوانين بيد هيئة أو محكمة، بدلًا من ترك الأمر موزَّعًا بين عدة محاكم قد يثير تعارضًا في الآراء الصادرة عنها[2].

وقد أعطى قانون المحكمة الدستورية المحاكم العادية سلطة تقدير مدى جدية الدفع المقدم إليها والمتعلق بعدم دستورية قانون أو لائحة، ومنحها سلطة رفض إحالة بحث ذلك أمام المحكمة الدستورية، إذا استنتجت أن الدفع بعدم الدستورية لا يعد جديًّا[3].

كما بين قانون المحكمة الدستورية طرق الطعن بعدم دستورية القوانين أو اللوائح أمامها، وبينت من هم أصحاب الحق بإثارته أمام المحكمة، حيث جاء فيه أن المنازعات ترفع إلى المحكمة الدستورية بإحدى طريقتين[4]:

أ. إما بطلب من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء.

ب. وإذا رأت إحدى المحاكم في أثناء نظر قضية من القضايا، سواء من تلقاء نفسها، أو بناء على دفع جدي تقدم به أحد أطراف النزاع- أن الفصل في الدعوى يتوقف على الفصل في دستورية قانون، أو مرسوم بقانون، أو لائحة، توقف النظر في القضية، وتحيل الأمر إلى المحكمة

---

(1) حكمت المحكمة الدستورية الكويتية في الدعوى رقم 1 لسنة 2006 دستوري جلسة 2006/11/13م.
(2) المادة 173 من الدستور الكويتي.
(3) المادة الرابعة من قانون المحكمة الدستورية.
(4) المادة الرابعة قانون المحكمة الدستورية.

الدستورية للفصل فيه، ويجوز لذوي الشأن الطعن في الحكم الصادر بعدم جدية الدفع، وذلك لدى لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية، في خلال شهر من صدور الحكم المذكور، وتفصل اللجنة المذكورة في هذا الطعن على وجه الاستعجال.

أما طريقة الدفع الفرعي، فتكون من خلال طعن الأفراد أمام المحكمة التي تنظر دعوى معينة، بعدم دستورية قانون أو اللائحة بصدد تطبيقها في تلك الدعوى، ويترتب على ذلك أنه إذا اقتنعت محكمة الموضوع بجدية هذا الطعن، فإنها توقف النظر في الدعوى، وتحيل الطعن إلى المحكمة الدستورية للفصل فيه، وإن لم تقتنع بذلك ورفضت الطعن، فيبقى للأفراد الحق في التوجه إلى لجنة الطعون في المحكمة الدستورية، التي تقوم بدورها إما بتأييد حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع، ويكون قرارها في هذه الحالة نهائيًا، وإما أن تقضي بإلغاء حكم محكمة الموضوع، وتقتنع بجدية الدفع، وتحيل القضية إلى المحكمة الدستورية[1].

ويتم الدفع والطعن بعدم دستورية القاعدة القانونية في أي مرحلة كانت عليها الدعوى بوصفه من النظام العام؛ لأن الدستور لم يحدد درجات المحاكم التي تستطيع أن تقرر إحالة ما يثار أمامها من دفوع، بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية (المادة الرابعة من الدستور الكويتي).

(**1**) الفيلكاوي، آلاء (2008م)، **التنظيم القانوني للرقابة على دستورية القوانين**، رسالة ماجستير، جامعة الزقازيق، ، ص91-92.

ب. الدعوى المباشرة أو الأصلية أمام المحكمة الدستورية

ويتم ذلك من خلال دعوى أصلية ترفع مباشرة أمام المحكمة الدستورية، دون أن تكون مسبوقة بدفع في دعوى منظورة أصلًا أمام المحاكم العادية[1]. حيث يمكن إحالة إشكالية تتعلق بفحص دستورية قانون أو لائحة من قبل إحدى المحاكم، من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية، لمعرفة الحكم بالنسبة إلى القانون أو اللائحة التي ستطبق على النزاع، وتتشابه هذه الطريقة مع طريقة الدعوى الأصلية مع فارق وجود نزاع منظور أمام المحكمة يتطلب فحص دستورية قانون معين أو لائحة معينة[2].

إلا أن هذا الأمر-أي الطعن المباشر- يقتصر على السلطات العامة وحدها، كما أن المحكمة الدستورية قد وسعت من مفهوم الطعن المباشر، وجعله وسيلة لرفض الطعون من الناحية الشكلية، ما أغناها عن مناقشة ونظر مدى دستورية كثير من الدفوع التي أُثيرت أمامها، حيث بينت المحكمة الدستورية متى يكون الطعن مباشرًا، وذلك في حالات كأن يشار إليه في صحيفة الدعوى الموضوعية، أو عندما يشير المدعي في صحيفة دعواه إلى وجود مخالفات دستورية في القانون المراد تطبيقه على موضوع النزاع، حتى لو كانت الإشارة بصورة عرضية[3]. كما عدَّت أن الطعن يكون مباشرًا إذا جاء بصورة طلب احتياطي في صحيفة الاستئناف[4]، وعدَّته مباشرًا إذا قُدِّم إلى المحكمة الدستورية أو لجنة فحص الطعون مباشرة في أثناء نظر دفع بعدم دستورية بعض المواد، وقدَّم الطاعن طعنًا أمام المحكمة بمواد أخرى، لم يسبق له إثارتها أمام محكمة الموضوع[5]، أو إذا أبداه المدعي، قبل أن يبدي خصمه دفاعه في دعوى موضوعية[6].

أما حالات الطعن المباشر التي يتوجب على المحكمة قبولها، فهي حالة ما إذا قدمت الطعون أمامها ذاتها، وتوافرت فيها الشروط القانونية، فهنا تكون المحكمة محكمة موضوع كأن تنظر الطعون الانتخابية المقدمة إليها، فإذا قدم طعن في نتيجة الانتخاب أمامها وفي أثناء نظر

---

(1) الصالح، عثمان ، النظام **الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مرجع سابق، ص671-672.

(2) الطبطبائي، عادل ، **المبادئ الدستورية العامة**، مرجع سابق، ص672.

(3) مثال ذلك: أُثير طعن أمام لجنة الاعتراضات في البلدية، بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم 1986/31، والتفتت اللجنة عن هذا الطعن، وتضمنت صحيفة دعواهم أمام محكمة الموضوع طلبًا بإحالة الدفع المبدي بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم 1986/31 إلى المحكمة الدستورية: الطعن الدستوري رقم 1989/1 الصادر بتاريخ 1989/4/11م.

(4) طعن دستوري رقم 1994/5، جلسة 1995/4/22م.

(5) الطبطبائي، عادل، **المحكمة الدستورية الكويتية**، مرجع سابق، 1115.

(6) الفيلكاوي، آلاء، **التنظيم القانوني للرقابة على دستورية القوانين**، مرجع سابق، ص117، و الطعن الدستوري رقم 1993/1، تاريخ 1994/3/26م.

المحكمة للموضوع، بعدم دستورية مادة أو أكثر من قانون الانتخاب، ويكون لها علاقة بطعن الانتخاب، فإن هذا الطعن يقدم أمام المحكمة الدستورية بصفتها محكمة موضوع، وعليها نظر مدى جدية الدفع، فإذا قررت جديته أحالته إلى نفسها، وحكمت بعدم دستورية النص المطعون فيه، دون حاجة إلى تقرير مدى جدية الدفع بل تقرر عدم دستوريته [1].

أما أصحاب الحق في الطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية، فنجد أن قانون المحكمة الدستورية ذاته قد خالف الدستور، حيث أوجب الدستور منح ذلك الحق للأفراد[2]، إلا أن قانون المحكمة كرَّس حق ذوي الشأن في بالطعن لدى لجنة فحص الطعون في المحكمة الدستورية، في الحكم الصادر من محكمة الموضوع، بعدم جدية الدفع المقدم أمامها بعدم دستورية القانون أو اللائحة[3]. كما أن لائحة المحكمة الدستورية أكدت أن تضع المحكمة لائحة تتضمن القواعد الخاصة بإجراءات التقاضي أمامها، وبنظام سير العمل فيها، وتنفيذ أحكامها، وتصدر هذه اللائحة بمرسوم بناءً على عرض وزير العدل، وتحدّد بمرسوم كذلك رسوم التقاضي، وتطبق في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص، في تلك اللائحة الأحكام المقررة لدى دائرة التمييز، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون، أو مع طبيعة العمل في المحكمة الدستورية[4].

لذا، فإن أصحاب الحق بإثارة موضوع فحص الدستورية هم الحكومة أو مجلس الوزراء، وهنا يكونون أصحاب حق أصيل ومباشر. أو للمحاكم سواء بدفع فرعي من قبل الأفراد، أم من قبل المحاكم بنفسها. أو لمجلس الأمة بوصفه حقًا أصيلًا مباشرًا. أو للأفراد من خلال ما يعرف بالدفع الفرعي[5].

أخيرًا، تجدر الإشارة إلى إجراءات الطعن بأحكام المحاكم الصادرة بعدم جدية الدفع بعدم دستورية قانون أو لائحة، إذ إنه وبعد نظر المحكمة الدستورية إلى الموضوع إذا قررت عدم جدية الدفع، فيحق للأفراد اللجوء إلى لجنة فحص الطعون في المحكمة الدستورية خلال مدة شهر من صدور الحكم بعدم جدية الدفع[6]، حيث يرفع هذا الطعن بلائحة تعلن للخصوم وفقًا

---

(1) الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية**، مرجع سابق، ص 1125.
(2) المادة 173 من الدستور الكويتي.
(3) المادة الرابعة من قانون المحكمة. الفيلكاوي، آلاء، **التنظيم القانوني للرقابة على دستورية القوانين**، مرجع سابق، ص125.
(4) المادة الثامنة من لائحة المحكمة الدستورية.
(5) الفيلكاوي، آلاء ، **التنظيم القانوني للرقابة على دستورية القوانين**، مرجع سابق، ص114-115.
(6) المادة الرابعة من لائحة المحكمة الدستورية.

وفقًا للأوضاع والإجراءات الواردة في قانون المرافعات[1]، ويجب أن تصدر هذه اللائحة صحيحة من حيث الشكل كأن توقع من قبل محامٍ، وأن تتضمن التفصيلات والبيانات كاملة، وأسماء الخصوم، وصفاتهم، وموطن كل منهم، وبيان موضوع الطعن وأسبابه، والنص المطعون بعدم دستوريته، وأوجه مخالفته للدستور، وأن يرفق مع الصحيفة صورة رسمية من الحكم بعدم جدية الدفع[2]. وعند تسلم قلم كتاب المحكمة تلك الصحيفة يقوم بتقييدها في السجل الخاص بذلك، ويجوز للمطعون ضده أن يودع لدى قلم كتاب المحكمة مذكرة بدفاعه، مؤيدة بالمستندات التي يرى تقديمها خلال أسبوع من تاريخ إعلانه بصحيفة الطعن[3]. ثم يقوم قلم كتاب المحكمة بعد انتهاء المدة المحددة، بعرض الطعن على رئيس المحكمة، الذي يحدد تاريخ اجتماع لجنة فحص الطعون ومكانه، وعلى القلم إخطار الخصوم بذلك بموجب كتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل[4].

وأخيرًا، إذا قضت اللجنة بإلغاء حكم محكمة الموضوع بعدم جدية الدفع بعدم الدستورية، فإنها تُحيل الدفع إلى المحكمة الدستورية، وتحدد للخصوم تاريخًا ومكانًا للاجتماع يحضرون فيه أمام المحكمة، ويخطر قلم الكتاب الخصوم وذوي الشأن بذلك، بموجب كتاب مسجل قبل تاريخ الاجتماع بأسبوع واحد على الأقل؛ وذلك بعد أن يقيِّد الأوراق في السجل المخصص لذلك[5].

ثانيًا: سلطة المحكمة الدستورية في الدعوى بعدم دستورية القوانين واللوائح

أ. سلطة المحكمة تجاه الطعن بعدم الدستورية

تفحص المحكمة هذا الطعن لتقرر أن كان موافقًا لأحكام الدستور أم لا، وعندها تستأنف محكمة الموضوع نظر الدعوى الأصلية، مطبقة النص على النزاع المعروض عليها، أو تقرر أن النص غير دستوري فتحكم بإلغائه، وتعدُّه كأن لم يكن من يوم صدوره، فتنتهي بذلك النزاع المتعلق به دون إمكان إثارته مستقبلًا، حيث يكتسب حكم المحكمة حجية مطلقة بمواجهة المحاكم

---

(1) المادة السابعة من لائحة المحكمة الدستورية.
(2) المادة 1/7 من لائحة المحكمة الدستورية.
(3) المادة 2/7 من لائحة المحكمة الدستورية.
(4) المادة 3/7 من لائحة المحكمة الدستورية.
(5) المادة 2/8 من لائحة المحكمة الدستورية.

جميعها [1]. فقد جاء في الدستور الكويتي أنه في حالة تقرير المحكمة عدم دستورية قانون أو لائحة، فيعد كأنه لم يكنموجودًا[2].

تجدر الإشارة إلى أن هذا القرار يختلف عن القرار المتعلق برفض الطعن الذي يعد ذا حجية نسبية، بالنسبة إلى الشخص المتقدم بالطعن المرفوض، إلا أن هذا النوع من الأحكام له حجية مطلقة فقط في حالة رفض الطعن للسبب ذاته، الذي رفض لأجله الطعن الأول، فيكون له هنا حجية مطلقة على الكافة، ولا يجوز الطعن بعدم الدستورية للسبب نفسه مرة أخرى بخصوص النص محل الطعن نفسه[3].

وقد استقر القضاء الدستوري الكويتي على أن الفصل في الدعوى الدستورية يعد أمرًا لازمًا للفصل في الدعوى الموضوعية[4]، حيث إنه إذا كان بالإمكان الفصل في الدعوى الموضوعية من خلال اعمال قاعدة قانونية أخرى، فلا مسوغ ولا مبرر للخوض في مسألة الدستورية لعدم الإنتاجية، ولا يكون هناك أثر للحكم فيها على الدعوى الموضوعية [5]. حيث يفهم من ذلك أن الطعن بعدم الدستورية هنا يعد طعنًا احتياطيًّا.

ويمكن للمحكمة تجزئة الطعن، فقد يتبين لها أن بعض النصوص تخالف الدستور وبعضها لا، وهنا يستقر القضاء الدستوري على الحكم بعدم دستورية النص المخالف لأحكام الدستور فقط، أو حتى فقرة من نص أو مادة، دون أن يمس حكمها سائر النصوص الأخرى؛ طالما كانت تتفق مع أحكام الدستور، ويمكن تطبيقها لوحدها مستقلة عن النص المقضي بعدم دستوريته، ودون أن يؤدي ذلك إلى الاخلال بالنصوص الأخرى، التي يمكن إعمال آثارها القانونية، بصورة مستقلة وقائمة بذاتها [6].

(**1**) الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية**، مرجع سابق، ص1126.
(**2**) المادة 173 من الدستور الكويتي.
(**3**) الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية**، مرجع سابق،، ص 1130.
(**4**) الطبطبائي، عادل(2006م) ، تعليق على حكم المحكمة الدستورية بالطعن رقم 13 لسنة 2004، دستوري، جلسة 2005/5/23م، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، العدد 2، ص266.
(**5**) المحكمة الدستورية الكويتية، الطعن رقم 1985/2 دستوري، جلسة 1985/10/26م، الجريدة الرسمية، الكويت اليوم، ع1636 لسنة 31، الصادر بتاريخ 1985/11/13م. وحسنين، 2003م، ص151.
(**6**) الطبطبائي عادل، **تعليق على حكم المحكمة الدستورية بالطعن رقم 13 لسنة 2004**، دستوري، جلسة 2005/5/23، 2006م، ص272.

ب. حكم المحكمة الدستورية وآثاره

تجدر الإشارة ابتداءً إلى انعقاد المحكمة، حيث يدعو رئيسها الأعضاء إلى الاجتماع، كلما اقتضت الحاجة، ويخطرهم بتاريخ الاجتماع ومكانه، قبل الموعد المحدد بوقت كافٍ، ويجب أن يرفق بكتاب الدعوة جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق، ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحًا إلا بحضور أعضائها جميعهم، حيث تصدر الأحكام بأغلبية آراء الحاضرين، ويجب أن يتضمن الحكم أسبابه مفصلة، مع إرفاق رأي الأقلية، أو آرائها، وما تستند إليه من أسباب، وتنشر الأحكام ومرفقاتها في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من صدورها[1].

وعليه، ولكي يكون انعقاد المحكمة صحيحًا فيجب حضور أعضائها جميعهم، ويصدر الحكم بأغلبية آرائهم، ويجب تسبيب الحكم تسبيبًا مفصلًا، وأن يذيل بالرأي المخالف والأسباب التي استند إليها، كما يجب نشر الأحكام الصادرة بدستورية القانون، أو اللائحة التي يثور حولها نزاع، ومرفقاتها في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من تاريخ صدورها، وتصدر أيضًا أحكام المحكمة وقراراتها باسم الأمير في جلسة علنية، حتى ولو نظرت المنازعة أو الطعن في جلسة سرية[2].

وعليه، فإن سلطة المحكمة تتضمن الحكم بإلغاء القانون، أو اللائحة متى ما ثبت عدم دستوريته، ويكون للحكم بإلغائه أثر رجعي، ويعدُّ كأنه لم يكن وقت صدوره، كما تبطل الآثار جميعها المترتبة عليه منذ ذلك التاريخ، ولا يجوز إعادة عرضه أمام المحكمة مرة ثانية؛ لأن حكمها ذو حجية مطلقة بمواجهة مختلف السلطات والهيئات والأفراد والمحاكم[3].

يختلف الجزاء المترتب على عدم دستورية القانون أو اللائحة باختلاف نظم الرقابة على دستورية القوانين، ففي النظام اللامركزي يكون الجزاء بالامتناع عن تطبيق التشريع المطعون

---

(1) المادة الثالثة من قانون إنشاء المحكمة الدستورية.

(2) المادة 16 من لائحة المحكمة الدستورية.

(3) المادة 173 من الدستور الكويتي والمادة الأولى من القانون- رقم 14 لسنة 1973- بشأن إنشاء المحكمة الدستورية. حيث تنص الأخيرة على أنه: " تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية، وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين، والمراسيم بقوانين واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة، أو بصحة عضويتهم، ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزمًا للكافة ولسائر المحاكم "، والمادة السادسة من ذات القانون، التي تنص على:" إذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون، أو مرسوم بقانون، أو لائحة، أو عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية لمخالفتها لقانون نافذ، وجب على السلطات المختصة أن تبادر إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفات، وتسوية آثارها بالنسبة إلى الماضي".

بعدم دستوريته في الخصومة المعروضة على المحكمة، أما في النظام المركزي، فيتقرر بطلان التشريع المخالف للدستور وإلغاؤه، وهذا هو النظام السائد في الكويت[1].

جـ. حجية أحكام المحكمة الدستورية الكويتية

أشار الباحث انفًا إلى أن المحكمة تفحص الطعن المقدم بعدم الدستورية؛ لتقرر إن كان موافقًا لأحكام الدستور أم لا، فإما أن تقرر دستورية النص، وإما أن تقرر عدم دستوريته، فتحكم بإلغائه، وكأنه لم يكن من يوم صدوره، ومؤديًا ذلك إلى تصفية النزاع حوله مرة واحدة، دون إمكان العودة إلى إثارته مرة أخرى، في المستقبل، ولحكم المحكمة حجية مطلقة بمواجهة المحاكم جميعها[2].

لذا، يمكن القول إن لحكم المحكمة الدستورية حجية مطلقة، فلا يجوز لذات الخصوم إعادة إثارة النزاع بشأن عدم دستوريته من جديد أمام القضاء، ولا يجوز للمحكمة أو للمحاكم الأخرى التطرق إلى هذا النزاع، لسبق الفصل فيه، ويعد الدفع بسبق الفصل بالدعوى من النظام العام، ويترتب على اعتبار كون الدفع من النظام العام جواز اثارته في أي مرحلة تكون عليها الدعوى[3].

وقد أكد الدستور الكويتي ذلك، إذ إنه بالنسبة إلى حجية الأحكام في الكويت نجد أن الدستور الكويتي في حالة تقرير المحكمة الدستورية بعدم دستورية قانون أو لائحة، فإنه يعدُّ هذا القانون أو اللائحة وكأنه لم يكن[4]. وأكد ذلك أيضًا قانون المحكمة الدستورية الكويتية، حيث اعتبر أن حكم المحكمة الدستورية يعدُّ ملزمًا للكافة ولسائر المحاكم[5]، كما قرر قانون المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة، أو عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية لمخالفتها لقانون نافذ، ويجب على السلطات المختصة أن تبادر إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفة وتسوية آثارها بالنسبة إلى الماضي[6]. ويختلف الأمر اذا قررت المحكمة رفض الطلب، فلا يعد رفض الطلب قرارًا ذا حجية مطلقة؛ لأنه يتعلق بالنواحي الشكلية، وعليه، يمكن إعادة إثارة الأمر إذا جرى استيفاء الشروط الشكلية اللازمة للطلب.

(**1**) المادة 173 من الدستور الكويتي.
(**2**) الطبطبائي، عادل ، **المحكمة الدستورية الكويتية**، مرجع سابق،، ص1126.
(**3**) سلمان، عبد العزيز محمد (1995م)، **رقابة دستورية القوانين**، دار الفكر العربي، ص259.
(**4**) المادة 3/173 من الدستور الكويتي.
(**5**) المادة الأولى من قانون المحكمة الدستورية.
(**6**) المادة السادسة من قانون المحكمة الدستورية.

وعليه، إذا ما اكتسب الحكم حجية مطلقة، فيصبح ذا أثر رجعي، فإذا قررت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون أو مرسوم بقانون، أو عدم شرعية لائحة من اللوائح الإدارية لمخالفتها لقانون نافذ، وجب على السلطات المختصة أن تبادر إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لتصحيح هذه المخالفات وتسوية آثارها بالنسبة إلى الماضي؛ لأن الحكم بعدم دستورية النص القانوني يؤدي إلى بطلان النص القانوني من لحظة ولادته [1].

(1) المادة السادسة من قانون المحكمة الدستورية. الصالح، عثمان ، **الرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية في الكويت**، مرجع سابق، ص681.

النتائج والتوصيات:

لقد تناولت هذه الدراسة موضوع الأحكام والضوابط القانونية لمراسيم الضرورة في القانون الكويتي، بالمقارنة مع القوانين المؤقتة في القانون الأردني، وذلك من خلال أربعة فصول تناولت على التوالي: الإطار القانوني العام للقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين في كل من الأردن والكويت، والتعريف بالقوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين وطبيعتها القانونية، وسلطة الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، والرقابة البرلمانية والقضائية على القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات. ومن هذه النتائج:

أولًا: توصلت الدراسة إلى أن أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني، هي الفصل بين السلطات، الذي لا يكون مطلقًا وإنما متوازنًا بحيث يكون لكل سلطة علاقة مع الأخرى، وتعدُّ مسألة التشريع في حالات الضرورة واحدة من أهم مظاهر تدخل السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية. وتبين أن النظام الدستوري في الكويت يتشابه مع مثيله في الأردن، من حيث أنهما يقومان على علاقة متوازنة بين السلطات مبنية على ضمانات مهمة، كوجود سلطة تشريعية مستقلة ومنتخبة، ووجود وزارة مسؤولة سياسيًّا عن أعمالها أمام السلطة التشريعية المنتخبة، مع بعض الفروقات البسيطة، كوجود مجلس أعيان معين في الأردن حيث لا وجود له في الكويت.

ثانيًا: تشارك السلطة التنفيذية في الأردن والكويت السلطة التشريعية بممارسة بعض العمل التشريعي، ومن قبيل ذلك المراسيم بقوانين في الكويت أو القوانين المؤقتة في الأردن، وأن هذا يعد خروجًا من السلطة التنفيذية عن اختصاصها، إلَّا أنه من مقتضيات الضرورة لمواجهة أخطار معينة، مع عدم ترك المجال للسلطة التنفيذية للخروج عن مبدأ المشروعية، وإنما هي استثناءات ضمن ضوابط وشروط معينة، أما أهم مقتضيات الضرورة، فهي اعتبارات عملية لمواجهة أزمات وظروف استثنائية وأخطار جسيمة قد تلحق الضرر بالبلاد واستقرارها.

ثالثًا: تباينت المواقف الفقهية من نظرية الضرورة ما بين مؤيد ومعارض، الا أن المُشرِّع الدستوري في الأردن والكويت قد أخذ بها، فمن تطبيقاتها في الدستور الأردني القوانين المؤقتة، أما في القانون الكويتي، فهي لوائح الضرورة أو المراسيم بقوانين.

رابعًا: إن السلطة المختصة بإصدار القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين هي السلطة التنفيذية، إلَّا أنها في الكويت تمارس من قبل الأمير، وتحاط هذه السلطة ببعض القيود، وهي: القيد الزمني أو

ما يعرف بغيبة البرلمان، وقيد خاص بطبيعة ظرف إصدار هذه اللوائح، المتمثل بحدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وقيد يتعلق بنطاقها، وقيود خاصة بنفاذها، وهذا الأمر نفسه بالنسبة إلى حدود سلطة إصدار القوانين المؤقتة في الأردن، حيث تتقيد بشرط الزمن وظرف إصدارها ونطاقها وموضوعها.

خامسًا: تبين من خلال الدراسة أن أهم عامل في نجاح هذه المراسيم والقوانين المؤقتة هو عرضها على البرلمان، حيث أوجب المُشرِّع الدستوري في كل من الأردن والكويت عرض هذا النوع من التشريعات على البرلمان في أول اجتماع له، وإلا تزول القوة القانونية لها، وهنا للبرلمان أن يقرَّها ويوافق عليها، فتصبح قانونًا عاديًّا كأي قانون آخر، وتزول عنه صفة التأقيت، أو أن يرفضها ويبطلها، ومن ثم بطلان آثارها، أو أن يعدل من آثارها. وقد اختلف المُشرِّع الكويتي عن المُشرِّع الأردني من حيث إنه أوجب عرضها على مجلس الأمة خلال (15) يومًا من تاريخ إصدارها، وذلك إذا كان المجلس قائمًا، وصدرت المراسيم بقوانين في مدة ما بين أدوار الانعقاد داخل الفصل التشريعي الواحد، وهنا يُدعى المجلس إلى الانعقاد في دورة غير عادية، إذا كان أول اجتماع له لاحقًا لصدور المرسوم أبعد من (15) يومًا، وهو ما يحدث عادة إذا كانت عطلة المجلس ستطول إلى ما بعد هذه المهلة. أما إذا كان المجلس غير قائم، وصدرت المراسيم في مدة حلِّ المجلس أو انتهاء فصله التشريعي، فيجب الانتظار إلى حين أول اجتماع للمجلس الجديد، ويجب عرض هذه المراسيم في أول جلسة له، وإذا لم يتم التقيد بتلك المواعيد، فتزول ما للمراسيم بقوانين من قوة القانون، وذلك بأثر رجعي، ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك من المجلس.

سادسًا: تبين للباحث أن من أهم الإشكاليات التي تتعلق بهذا النوع من التشريعات في الكويت، هو عرض المراسيم بقوانين التي تصدر في أثناء مدة الحل على مجلس الأمة الكويتي، حيث دار جدل حول التكييف القانوني لقرارات مجلس الأمة، بشأن المراسيم بقوانين الصادرة في أثناء مدة الحل، فهناك من عدَّ قرار المجلس حولها عملًا برلمانيًّا، ومنهم من عدَّه عملًا تشريعيًّا يجب عرضه على المجلس، فإذا عُرض تحصَّن من الإلغاء مؤقتًا؛ أي من الإلغاء أو الرقابة والطعن أمام القضاء الإداري لحين البت فيه من قبل المجلس، فإن وافق عليه، فإنه يتحصن ويصبح غير قابل للطعن أمام القضاء، وهذا العمل الذي يقوم به البرلمان هو عمل تشريعي محض؛ لأنه يكمل مسيرة العمل التشريعي، حتى وإن كان قرار البرلمان لا يرقى إلى مرتبة القانون ذاته، فإنه يبقى عملًا تشريعيًّا حتى وإن تضمن إلغاء المرسوم، فلا يؤثر ذلك في طبيعته.

سابعًا: توصلت الدراسة إلى أن هناك تباين في المواقف الفقهية والقضائية من القوانين المؤقتة والمراسيم بقوانين، فالفقة الكويتي انقسم إلى اتجاهين: اتجاه يرى أن المراسيم بقوانين التي تصدر في أثناء حلِّ مجلس الأمة تعدُّ قوانين عادية، صادرة من سلطة تشريعية خاصة متمثلة في الأمير، الذي جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ أي إن المادة (71) من الدستور لا تطبق على المراسيم بقوانين، وأن البرلمان إذا أراد تعديل هذه المراسيم، فعليه أن يصدر قوانين لاحقة لذلك. ثم انقسم هذا الرأي إلى قسمين: فمنهم من يرى أن نظرية الضرورة هي أساس حلِّ البرلمان ودمج السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنه بالرغم من عدم دستورية الحل، فإن الحكومة تبقى حكومة فعلية وشرعية، وقد جمعت بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث يستقل الأمير وحده بتقدير حالة الضرورة، وله حرية الاختيار فيما يتصل بالأداة التي يقرر بها ممارسة سلطاته، وأن هذه الإجراءات لا تخضع لرقابة القضاء، ومنهم من يرى عدم جواز الاستناد إلى نظرية الضرورة دون وجود نص دستوري صريح، وأن حلَّ مجلس الأمة وإن كان مخالفًا للدستور، إلَّا أنه أدى إلى قيام حكومة واقعية تصدر قوانين قائمة بذاتها، مؤسسة على نظام دستوري جديد يتكون من الأمر الأميري الصادر بتعطيل الحياة النيابية. اما الاتجاه الثاني، فيرى أنه يجب عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة بمجرد عودة الحياة النيابية، وإلا سقطت قوتها الملزمة، ويكون للمجلس الحرية في إقراراها أو رفضها.

أما موقف الفقة الأردني من القوانين المؤقتة، فقد ظهر أكثر من اتجاه لتكييفها؛ فهناك المعيار الشكلي الذي يعدُّ ما يصدر عن السلطة التنفيذية قرارًا إداريًّا، وما يصدر عن البرلمان يعد قانونًا بصرف النظر عن مضمونه. أما المعيار الموضوعي، فيعدُّ أن العمل طالما كان متضمنًا لقواعد قانونية عامة ومجردة وموضوعية، فإنه يعدُّ عملًا تشريعيًّا، وأن القوانين المؤقتة طالما تصدر عن السلطة التنفيذية، وتتضمن قواعد عامة مجردة كالأنظمة الإدارية واللوائح فهي عمل قانوني. وهناك معيار النظام القانوني، حيث يرى هذا الاتجاه أن يتم تكييف العمل استنادًا إلى نظامه القانوني.

ثامنًا: اعترف القضاء الكويتي بالمراسيم بقوانين، وتمثل موقف محكمة الاستئناف العليا بأنها افترض أن قرارات مجلس الأمة بشأن المراسيم بقوانين تعدُّ من قبيل الأعمال التشريعية، التي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية.

تاسعًا: اعترف القضاء الأردني بالقوانين المؤقتة، فقد اعتبرتها محكمة العدل العليا أعمالًا تشريعية تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له القوانين، وعليه، لا يجوز مخاصمة مشروعيتها

بدعوى تجاوز حدود السلطة أمام القضاء الإداري، فتكون قد طبقت المعيار الموضوعي وليس الشكلي كالقضاء الكويتي.

عاشرًا: تناول المُشرِّع الكويتي الرقابة على دستورية المراسيم بقوانين بوصفها جزءًا من رقابته على أعمال الإدارة، على اعتبار أن المراسيم بقوانين تعد من أعمال الإدارة أخذًا بالمعيار الشكلي. والرقابة الإدارية على دستورية اللائحة يعد ذلك من اختصاص المحكمة الدستورية. أما الرقابة على شرعية اللائحة بمواجهة نصوص أخرى غير الدستور (القانون العادي أو اللوائح الأعلى درجة)، فيعد من اختصاص غرفة أو محكمة خاصة، أو من اختصاص مجلس دولة، بالنسبة إلى قضائي الإلغاء والتعويض.

حادي عشر: تختص المحكمة الدستورية الكويتية بالرقابة على دستورية المراسيم بقوانين واللوائح، ولا تقوم ولايتها عليها الا باتصالها بالدعوى طبقًا للأوضاع الإجرائية الخاصة بنظام التقاضي أمامها. ويتم الطعن بعدم دستوريتها بطريقة الدفع الفرعي أو من خلال الدعوى المباشرة أو الأصلية أمام المحكمة الدستورية، وهنا يصدر الحكم بأغلبية آرائهم، مسبَّبًا يُبدى معه الرأي المخالف والأسباب التي استند إليها، وتتضمن سلطة المحكمة الحكم بإلغاء القانون الذي تثبت عدم دستوريته، وإبطال آثاره بأثر رجعي، ويتمتع الحكم بحجية مطلقة.

ثاني عشر: تبين أن القانون الأردني لم يكن يعرف الرقابة على دستورية القوانين من خلال محكمة دستورية قبل عام 2012م؛ لذا فقد كانت الرقابة تتم من خلال طريقة الامتناع أو الدفع الفرعي. كما كانت هناك رقابة خاصة بالقوانين المؤقتة قبل إنشاء المحكمة الدستورية، وذلك أمام محكمة العدل العليا، تتمثل بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة والتعليمات ووقف العمل بها، والتي أُلغيت أيضًا بموجب قانون القضاء الإداري الجديد لسنة 2014م.

ومنذ عام 2012م، أنشئت محكمة تسمى المحكمة الدستورية، وهي مختصة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة في الأردن، بما في ذلك القوانين المؤقتة، سواء بدعوى مباشرة من بعض الجهات أو بإحالة من محكمة التمييز أو محكمة العدل العليا متى دفع بعدم الدستورية أمامهما.

وفي ضوء النتائج المتحصلة من الدراسة، يوصي الباحث بما يأتي:

أولاً: التوصيات المتعلقة بالأردن

أ. يوصي الباحث أن تكون مدة انعقاد الدورة العادية لمجلس الأمة أكثر من ستة أشهر كما هو الحال في غالبية دول العالم، وذلك لأن مدة عدم الانعقاد ستكون ستة أشهر ما لم يتم تمديد مدة الدورة العادية لثلاثة شهور إضافية، وهي مدة طويلة قد يتخللها حاجة لإصدار تشريعات، الأمر الذي سيقلل من تلك الحاجة، خاصة وأن المُشرِّع الدستوري قد منع الحكومة من اصدار القوانين المؤقتة فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة.

ب. يوصي الباحث أن يتم تعديل عبارة (الحاجة إلى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير) الواردة في المادة 94 من الدستور الأردني، واستبدالها بعبارة (تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير)؛ لأنها عبارة فضفاضة تستوعب كثير من الحالات، وتوسع مجال تبرير اللجوء إلى القوانين المؤقتة. والتأكيد على عدم المساس ببعض القوانين القائمة في فترة عدم الانعقاد كقانون الموازنة وقانون الانتخاب.

ج. يوصي الباحث في حالة عدم البت في القانون المؤقت من قبل البرلمان خلال دورتين عاديتين متتاليتين، أن يعتبر القانون المؤقت باطلاً وغير منتجٍ لآثاره من تاريخ انتهاء مدة الدورتين العاديتين المتتاليتين، دون حاجة لأن يكون هناك إعلان من مجلس الوزراء بذلك، أو أن يعتبر وكأن هناك إعلان ضمني من مجلس الوزراء ببطلان القانون المؤقت متى تم انتهاء مدة الدورتين العاديتين المتتاليتين.

د. يوصي الباحث بتعديل قانون المحكمة الدستورية، بحيث يتيح للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الطعن بعدم دستورية القوانين بما في ذلك القوانين المؤقتة، وذلك عن طريق الدعوى الأصلية، وعدم حصر الدعوى الأصلية فقط بمجلس النواب ومجلس الأعيان ومجلس الوزراء، وذلك على غرار التوجه الحديث في دولة الكويت.

ثانياً: التوصيات المتعلقة بالكويت

أ. يوصي الباحث بزيادة فترات انعقاد مجلس الأمة، أو دعوته للانعقاد عند الحاجة لإصدار مراسيم بقوانين، للتقليل من عدد هذه القوانين وعدم اللجوء إليها إلا في حالات اضطرارية، مثل: فترة الحل، وفترة انتهاء الفصل التشريعي، وشريطة أن يكون هذا الأخير ضمن النطاق الدستوري، كأن لا يمس قانون الموازنة أو قانون الانتخاب على سبيل المثال.

ب. يوصي الباحث باعتبار المراسيم بقوانين باطلة متى لم يتم عرضها على مجلس الأمة ضمن المدة المحددة، وهي خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائمًا، أو في أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، ودون حاجة إلى صدور قرار بذلك من المجلس.

ج. يوصي الباحث بعدم اعتبار بطلان المراسيم بقوانين مؤديًا إلى زوال أثرها بأثر رجعي إذا مس ذلك بالحقوق المكتسبة. وذلك ما لم يرى مجلس الأمة اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر.

د. يوصي الباحث أن يتم تعديل عبارة (تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير) الواردة في الدستور الكويتي؛ لأنها عبارة فضفاضة تستوعب كثير من الحالات، وتوسع مجال تبرير اللجوء إلى المراسيم بقوانين.

ه. يوصي الباحث بوجوب إخضاع مسألة تقدير حالة الضرورة من قبل السلطة التنفيذية للرقابة القضائية أمام المحكمة الدستورية، وهوما يعرف برقابة القيد الموضوعي.

و. يوصي الباحث بإخضاع المراسيم بقوانين التي تعرض على مجلس الأمة إلى نفس شروط القوانين العادية من حيث الأغلبية المطلوبة لرفضها، وعدم اشتراط موافقة أغلبية الثلثين من مجلس الأمة لذلك، لأن هذه الأغلبية قد تضفي على المراسيم بقوانين حصانة من الرفض، وقوة لا تتمتع بها القوانين العادية.

ز. يوصي الباحث بتعديل قانون المحكمة الدستورية بحيث يصبح يتيح الحق بالطعن بعدم الدستورية للأفراد، وهو ما نص عليه الدستور الكويتي وخالفه قانون المحكمة الدستورية. وعدم حصر ذلك بيد الحكومة أو مجلس الوزراء.

المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب

1. أبو عامر، محمد زكي(1996)، **قانون العقوبات**، القسم العام، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
2. آل ياسين، محمد علي(1973)، **القانون الدستوري**، بيروت: المكتبة الحديثة.
3. إمام، شفيق(د.ت)، **القرارات والمراسيم بقوانين.**
4. بسيوني، عبد الغني(1992)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الإسكندرية: الدار الجامعية.
5. بسيوني، عبد الغني(1996)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية: منشأة المعارف.
6. جعفر، محمد أنس(1995)، **الوسيط في القانون العام، الجزء الاول، النظم السياسية والقانون الدستوري**، ط1، القاهرة: دار النهضة العربية.
7. الجليل، عدنان حمودي(1982)، **النظم السياسية**، الكويت: جامعة الكويت.
8. جمال الدين، سامي(1982)، **لوائح الضرورة وضمانة الرقابة عليها**، الإسكندرية: منشأة المعارف.
9. ___________ ، **الرقابة على أعمال الإدارة**، الإسكندرية: منشأة المعارف.
10. الجمل، يحيى(1970-1971)، **النظام الدستوري في الكويت ومقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة**، الكويت: كلية الحقوق والشريعة، مطبوعات جامعة الكويت.
11. ___________(2000)، **القضاء الدستوري في مصر**، القاهرة: دار النهضة العربية.
12. ___________ (2005)، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري**، دراسة مقارنة، ط4، القاهرة: دار النهضة العربية.
13. حافظ، محمود(1956)، **التفويض التشريعي في فرنسا**، القاهرة.
14. ___________ (1975)، **القرار الاداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.
15. حسن، عبد الفتاح(1968)، **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، بيروت: دار النهضة العربية.
16. حسني، محمود نجيب(1989)، **شرح قانون العقوبات**، القسم العام، القاهرة: دار النهضة العربية.

17. حسنين، إبراهيم محمد(2003)، **الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء**، مصر-المحلة الكبرى: دار الكتب القانونية.

18. الحلو، ماجد راغب(1995)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية

19.__________ (1997)، **القانون الدستوري**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

20. حوري، عمر(د.ت)، **القانون الدستوري**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

21. الحياري، عادل(1972)، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني**، عمان.

22. الخطيب، سعدى(2008)، **العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية العربية**، ط1، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.

23. الخطيب، نعمان(2010)، **الوسيط في النظم الدستورية والقانون الدستوري**، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

24. الخلايلة، محمد(2011)، **القانون الاداري**، الكتاب الثاني، عمان: دار الثقافة.

25.__________ ، **القرارات الادارية**، محاضرات القيت على طلاب الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة مؤتة.

26. الخلف، علي حسين، والشاوي، سلطان(1982)، **المبادئ العامة في قانون العقوبات**، بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد.

27. الدبس، عصام الدبس، **القانون الدستوري**، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

28. **دور الحكام في شرح مجلة الأحكام**، علي حيدر: 5/1.

29. راضي، عبد اللطيف(2011)، **فهم الدستور ومنهج التفسير: العلاقة بين الحكومة ومجلس الامة وفق احكام المحكمة الدستورية**، ط1، الكويت.

30. الزلمي، مصطفى(2005)، **موانع المسؤولية الجنائية في الشريعة الإسلامية والتشريعات العربية**، عمان: دار وائل للنشر والتوزيع.

31. الزيني، نهى(1986)، **مسؤولية الدولة عن اعمال السلطة التشريعية**، دراسة مقارنة.

32. سلمان، عبد العزيز محمد(1995)، **رقابة دستورية القوانين**، دار الفكر العربي.

33. السنهوري، عبد الرزاق(1998)، **مخالفة التشريع للدستور في استعمال السلطة.**

34. السيد، محمد(2004)، **قضاء الدستورية في مصر**، القاهرة: دار النهضة العربية.

35. الشاطبي، **الموافقات**، 2\ 122.

36. الشاعر، رمزي(2003)، **القضاء الدستوري في مملكة البحرين**، الناشر الدولي

37. __________(2005)، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، ط5، القاهرة: دار النهضة العربية.

38. شطناوي، علي خطار(2008)، **موسوعة القضاء الإداري**، ج1، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

39. __________(1993)، **مبادئ القانون الإداري الأردني**، الكتاب الاول، التنظيم الاداري، ط1، عمان: دار حنين.

40. شطناوي، فيصل(2002)، **مباديء القانون الدستوري والنظام الدستوري الاردني**، ط1، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع.

41. __________ (2003)، **النظم السياسية والقانونية الدستوري**، ط1، عمان: دار ومكتبة الحامد.

42. الشكري، علي يوسف(2004)، **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية.**

43. الشوبكي، عمر(1995)، **الإدارة الحكومية والديمقراطية في الأردن**، عمان: معهد الادارة العامة.

44. __________ (2011)، **القضاء الاداري**، دراسة مقارنة، ط4، عمان: دار الثقافة.

45. الشيحا، إبراهيم(1983)، **القانون الدستوري**، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر.

46. الشيمي، إبراهيم(1993)، **النظام الدستوري المصري**، ج2، الإسكندرية: منشأة المعارف.

47. الصالح، عثمان عبد الملك(2003)، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت،** ج1، ط2، الكويت: مؤسسة دار الكتب.

48. صبري، السيد(1944)، **اللوائح التشريعية،** القاهرة.

49. صليبا، أمين(2002)، **دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون،** طرابلس، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.

50. الطبطبائي، عادل(1986)، **اختصاصات الحكومة المستقيلة،** دراسة مقارنة، ط1، الكويت: مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، ادارة التاليف والترجمة.

51. __________(2005)، **المحكمة الدستورية الكويتية، تكوينها، اختصاصاتها، اجراءاتها،** دراسة تحليلية مقارنة، الكويت: لجنة التاليف والتعريب والنشر، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت.

52. __________(2009)، **النظام الدستوري في الكويت،** دراسة مقارنة، ط5، الكويت.

53. الطراونة، مهند(2009)، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني،** ط1، عمان: الوراق للنشر والتوزيع.

54. الطماوي، سليمان(1959)، **مبادئ القانون الإداري،** ط3.

55. __________(1961)، **النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة،** ط6.

56. __________(1974)، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي،** دراسة مقارنة، ط3، القاهرة: دار الفكر العربي.

57. __________(1976)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية،** القاهرة: دار الفكر العربي.

58. __________(1988)، **السلطات الثلاث،** المكتب الجامعي الحديث.

59. __________(1991)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية،** دراسة مقارنة، ط6.

60. عبدالهادي، بشار(2009)، **الاتجاهات الحديثة لشرط المصلحة في الدعوى الادارية: دراسة تحليلية مقارنة بين القضائين الانجليزي والاردني،** ط1، عمان: دار وائل.

61. عثمان، حسين(1998)، **النظم السياسية والقانون الدستوري،** دار الهدى للمطبوعات.

62. العصار، يسري(1995)، **نظرية الضرورة في القانون الدستوري،** القاهرة: دار النهضة العربية.

63. العطار، فؤاد(1968)، **القضاء الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

64. العماوي، مصطفى(2009)، **التنظيم السياسي والنظام الدستوري**، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

65. العواملة، منصور(1995)، **الوسيط في النظم السياسية**، عمان: المركز العربي للخدمات الطلابية.

66. فهمي، مصطفى أبو زيد (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

67. كنعان، نواف(2010)، **القانون الاداري**، الكتاب الثاني، ط1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

68. الكيلاني، عدي زيد(1987)، **تأهيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الاسلامية**، دراسة مقارنة، ط1، عمان: دار البشر للنشر والتوزيع.

69. ليله، محمد كامل(1967)، **القانون الدستوري**، القاهرة: دار الفكر العربي.

70. متولي، عبدالحميد(1999)، **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، الإسكندرية: منشأة دار المعارف.

71. المجالي، نظام(2010)، **شرح قانون العقوبات القسم العام**، ط3، عمان: دار الثقافة.

72. المقاطع، محمد(2008)، **الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية**، ط1، الكويت.

73. ملحم، محمد(2008)، **سلطات رأس الدولة في الظروف الاستثنائية حسب الدستور الأردني**، عمان: دار الفيحاء.

74. ندة، حنا(1972)، **القضاء الاداري في الاردن**، ط1، عمان: جمعية عمال المطابع التعاونية.

ثانياً: الأبحاث والرسائل الجامعية

1. الباز، علي(1986)، الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية: تكييفها ومدى الزامها، القسم الاول، بحث منشور في **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الثالث، محرم 1407، سبتمبر 1986.
2. الجاسر، بدرية(1995)، التشريع الحكومي: حالاته، قيوده، خضوعه لرقابة المحكمة الدستورية، **مجلة الحقوق**، السنة19، العدد2، يونيو 1995
3. الجعافرة، عودة(2014)، **أحكام القوانين المؤقتة وضوابطها في القانون الاردني في ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011**، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير غير منشوره، جامعة مؤتة، الكرك ، الأردن .
4. الجليل، عدنان حمودي(1997)، مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو، الكويت: **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة التاسعة، 1985، الطبعة الثانية سنة 1997.
5. حافظ، محمود(د.ت)، القضاء الإداري في الأردن، بحث منشور في **مجلة نقابة المحامين الأردنية**، العدد 3 و 4، س35.
6. الخطيب، نعمان(1988)، القوانين المؤقتة في النظام الدستوري الاردني، دراسة مقارنة، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية**، جامعة عين شمس ، القاهرة ، مصر .
7. الرفاعي، أحمد(2004)، **السلطة التقديرية للمشرع وحمايته للدستور**، أطروحة دكتوراة غير منشوره ، جامعة عمان العربية ، عمان ، الأردن .
8. الزعبي، خالد سمارة(1987)، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة: **مجلة العلوم الإدارية**، السنة التاسعة والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر، 1987.
9. السنوسي، صبري محمد(2007)، ركن الاختصاص في القرار الاداري الكويتي والرقابة عليه، دراسة مقارنة، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة 31، 2007.
10. الصالح، عثمان عبد الملك(1986)، الرقابة القضائية امام المحكمة الدستورية في الكويت، دراسة تحليلية نقدية مقارنة، ط1، الكويت: اصدار **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، 1986.

11. الطبطبائي، عادل(1994)، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، السنة18، العدد4، ديسمبر 1994.

12. الطبطبائي، عادل(2006)، تعليق على حكم المحكمة الدستورية بالطعن رقم 13 لسنة 2004، دستوري، جلسة 2005/5/23، الكويت: **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، العدد 2، يونيو 2006.

13. الطراونة، مهند(2007)، **أثر ازدواج صلاحيات السلطة التنفيذية على الالتزام بالديمقراطية**، أطروحة دكتوراة غير منشوره ، جامعة عمان العربية ، عمان ، الأردن.

14. الطهراوي، هاني(1992)، **نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري وتطبيقاتها في التشريع الإداري**، أطروحة دكتوراة غير منشوره ،جامعة القاهرة ، القاهرة ، مصر .

15. الفارسي، أحمد(1995)، دراسة قانونية حول المراسيم وسلطة مجلس الأمة بشأنها، **جريدة الوطن بتاريخ** 18، 19 فبراير 1995.

16. الفيلكاوي، آلاء(2007-2008)، **التنظيم القانوني للرقابة على دستورية القوانين**، رسالة ماجستير غير منشوره ، جامعة الزقازيق ، الزقازيق ، مصر .

ثالثاً: التشريعات والأحكام القضائية

1. الأمر الأميري الكويتي الصادر بتاريخ بتاريخ 1986/7/3 بشأن حل مجلس الأمة وتعطيل بعض مواد الدستور.
2. حكم المحكمة الدستوري بعدم دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية، الحكم الصادر بتاريخ 4 مايو سنة 1985، منشور في الجريدة الرسمية العدد 20 الصادر في 16 مايو سنة 1985.
3. حكم لجنة فحص الطعون بالمحكمة الدستورية رقم 1982/2 دستوري، تاريخ 1982/6/28، مجلة القضاء والقانون، المكتب الفني بمحكمة الاستئناف العليا بدولة الكويت، السنة العاشرة، العدد الأول، مارس 1983.
4. الدستور الاردني لسنة 1952.
5. الدستور الكويتي لسنة 1962.

6. قانون القضاء الاداري الاردني رقم (27) لسنة 2014.
7. قانون إنشاء الدائرة الإدارية الكويتي.
8. قانون إنشاء المحكمة الدستورية الأردني.
9. قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتي.
10. قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية لسنة 1973.
11. قانون توارث الإمارة الكويتي بحسب المادة الرابعة من الدستور.
12. قانون توارث الامارة الكويتي.
13. قانون محكمة العدل العليا السابق رقم 12 لسنة 1992.
14. قرار المحكمة الدستورية الكويتية التفسيري رقم 10 لسنة 2011 تاريخ 2011/10/20 بشأن بيان مدى جواز توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء عقب توليه منصبه مباشرة عن أعمال سابقة لصدور مرسوم تشكيل الوزارة.
15. قرار محكمة صلح عمان تاريخ 2011/3/7.
16. قرارات لمحكمة التمييز الاردنية.
17. قرارات لمحكمة العدل العليا الأردنية.
18. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
19. اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري.
20. لائحة المحكمة الدستورية الكويتية.
21. مجلة نقابة المحامين، العدد 9 و 10، س25.
22. مجموعة من احكام المحكمة الادارية العليا.
23. مجموعة من احكام المحكمة الدستورية الكويتية.
24. مجموعة من احكام محكمة الإستئناف العليا (مثل: رقم 1993/275 إداري، تاريخ 1994/3/2).
25. المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ومدى إلزامها
26. المكتب الفني للمحكمة الدستورية الكويتية، مجموعة الاحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية، المجلد الخامس.

THE LEGAL PROVISIONS OF THE NECESSITY DECREES IN THE KUWAITI LAW
(COMPARATIVE STUDY WITH JORDANIAN LAW)

By

Mohammad Rshid Falah Alwasmi Alazmi

Superviser

Dr. Mohammad Khalayleh, Prof

ABSTRACT

This study relates to one of the most important topics of administrative law and constitutional law, it is a matter of temporary laws as it is called in the Jordanian legal system, or decrees according to Kuwaiti legislature. These types of legislation have an extraordinary nature; it is used by the executive authority in case of necessity when the legislature authority is not in session, to face situations that need issuing legislation, or taking urgent measures, or exchange emergency expenses.

This modest study is searching in the legal system for this type of legislation, which needs to search in the provisions of this legislation, its legal controls, and restrictions imposed on it, to prevent the executive authority from trespassing on the terms of reference of the legislative authority in this area. The study also requires to research in the nature of this type of legislation, the relevant authority of issuing it, and manifestations of censorship in both the Jordanian and Kuwaiti legal regimes.

Accordingly, the study was divided into four chapters; the first chapter examines the legal framework of this legislation, both in Jordan and Kuwait, while the second, looks at the nature of this kind of laws and its legal nature, while the third chapter searches in the government's authority to issue temporary laws and decrees, finally, the fourth chapter devoted to research in the parliamentary and judicial control over this type of legislation. In conclusion, the study reached to a number of results and recommendations.